

**L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE RELATIVEMENT À
L'ÉCOLOGISATION DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES**

Par

Judith Dionne

Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement
en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

CENTRE UNIVERSITAIRE DE FORMATION EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Sherbrooke, Québec, Canada

Janvier 2009

IDENTIFICATION SIGNALÉTIQUE

L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE RELATIVEMENT À L'ÉCOLOGISATION DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES

Judith Dionne

Essai présenté en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.).

Université de Sherbrooke

Janvier 2009

Mots clés: bonne gouvernance, gouvernance environnementale, écologisation des opérations gouvernementales, stratégie de développement durable, performance, participation, responsabilité, transparence, précaution, durabilité, ministères et organismes fédéraux.

Le terme « écologisation » fait parti du langage des fonctionnaires fédéraux depuis la mise en œuvre du *Plan vert* en 1990. Le Plan n'a jamais pris son envol mais il a toutefois incité le développement et la mise en œuvre d'une panoplie de politiques, de programmes, de projets et d'outils relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales. La direction vers le leadership se concrétise enfin en 2005, lorsque Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) crée le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales (BÉOG).

Le présent essai passe en revue l'état de la gouvernance de l'écologisation des opérations gouvernementales tout en se basant sur des principes établis de la « bonne » gouvernance environnementale. Le diagnostic est basé sur des éléments de preuves qui ont une portée limitée, soit les rapports au Parlement du commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) mais ceux-ci permettent toutefois de démontrer des lacunes et des manquements dans l'atteinte des principes. Cette situation problématique pourrait possiblement être rectifiée en modifiant le modèle de gouvernance. Le modèle d'un centre d'excellence pour le développement durable est proposé comme solution possible.

SOMMAIRE

L'avènement du discours sur le développement durable par la Commission Brundtland a eu comme effet d'augmenter l'intérêt du gouvernement fédéral pour l'environnement. Afin de suivre l'influence de ce nouveau concept et de répondre aux nouvelles attentes environnementales des Canadiens, le *Plan vert* est annoncé par le gouvernement du Canada (GduC) le 11 décembre 1990. Suite à un changement de gouvernement en 1993, le *Plan vert* a perdu le soutien essentiel à la continuité de sa mise en œuvre, tant au niveau politique que bureaucratique. Toutefois, même avec l'abandon du *Plan vert*, certains projets ont néanmoins été initiés sous la banderole de l'écologisation des opérations gouvernementales.

En 2005, le vent semble virer de cap lorsque, suite à une décision politique, le gouvernement fédéral crée le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales (BÉOG) au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Cette nouvelle entité fédérale se voit alors attribuer le mandat d'accélérer l'écologisation des activités du gouvernement par l'instauration de politique environnementales et de normes touchant tous les ministères et organismes fédéraux. Afin de remplir son mandat de manière efficace et adéquate, le BÉOG se doit de collaborer étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ainsi que les principaux ministères fédéraux fournissant une expertise technique, tels qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada.

Mais, la gouvernance de l'écologisation des opérations gouvernementales est-elle réellement un succès? Quels sont les défis auxquels le BÉOG est confronté actuellement? Pour répondre à ces questions, une évaluation de la gouvernance est effectuée en se basant sur des principes établis de la « bonne » gouvernance environnementale. Pour tenter d'avoir une image véritable et factuelle, de nombreux rapports au Parlement, issus du Bureau du vérificateur général du Canada, sont utilisés comme éléments de preuve dans l'examen. Le résultat : le modèle de gouvernance pourrait être amélioré afin d'en augmenter son efficacité.

Toutefois, il existe une panoplie de modèles de gouvernance qui peuvent être utilisés et même jumelés afin de créer un modèle hybride plus adéquat pour l'écologisation des

opérations gouvernementales. Le modèle proposé comme solution : le centre d'excellence pour le développement durable dont un des principaux objectifs serait d'écologiser les opérations gouvernementales tout en tenant compte des différents mandats ministériels.

REMERCIEMENTS

Balancer tous les éléments d'une vie bien chargée est une tâche ardue. Cette expérience de la Maîtrise n'aurait pu être possible sans le soutien de mes proches. Ainsi, je tiens à remercier tout particulièrement mes parents et ma famille pour leurs encouragements, mes amis pour leur soutien constant, mes collègues pour avoir partagé gratuitement leurs connaissances et expériences, et finalement Nancy, ma directrice d'essai et Paul, mon collègue et ami, que je remercie tout particulièrement pour leur patience et ouverture d'esprit à travers ce long processus.

Je tiens également à souligner que la démarche d'évaluation de la gouvernance environnementale, décrite dans cet essai, est née des interactions avec un bon nombre de collègues au sein de plusieurs ministères et organismes fédéraux. Cette contribution a été rendue sous forme de discussions lors de participation à divers groupes interministériels. C'est également à travers des entretiens informels sur différentes problématiques environnementales que des idées d'approches pour améliorer l'état de la gouvernance environnementale de l'écologisation des opérations gouvernementales ont mûries dans mon esprit. C'est suite à ces multiples discussions que je poursuis l'étude de cette idée particulière : l'établissement d'un centre d'excellence pour le développement durable.

Sans vous tous et toutes, cette étape de ma vie n'aurait pu être si bien réussie!

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. MISE EN CONTEXTE | 4 |
| 2. ÉCOLOGISATION DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES | 7 |
| 2.1 Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales..... | 9 |
| 2.1.1 Mandat et rôles spécifiques..... | 10 |
| 2.1.2 Détails organisationnels | 12 |
| 2.1.3 Reddition des comptes..... | 13 |
| 2.2 Stratégies de développement durable..... | 20 |
| 2.2.1 Exigences pour les ministères et organismes déposant des stratégies de développement durable..... | 21 |
| 2.2.2 La nouvelle « Loi fédérale sur le développement durable » | 21 |
| 2.2.3 Lier le développement durable à l'écologisation des opérations | 22 |
| 2.3 Objectif : une approche concertée | 24 |
| 3. DÉFINIR LA GOUVERNANCE | 31 |
| 3.1 Historique et définition du concept de gouvernance | 31 |
| 3.2 Application du concept de gouvernance..... | 32 |
| 3.2.1 Opportunités d'intervention | 32 |
| 3.2.2 Intégration du concept..... | 33 |
| 3.2.3 Utilisation d'un système de gestion environnementale | 34 |
| 3.3 Modèles de la gouvernance environnementale | 34 |
| 3.3.1 Contrôle réglementaire..... | 35 |
| 3.3.2 Régulation du marché | 36 |
| 3.3.3 Société civile | 37 |
| 3.3.4 Contrôle contextuel et d'auto-gestion | 37 |
| 3.3.5 Coopération en matière de gestion | 38 |
| 3.4 Éléments des modèles de la gouvernance..... | 39 |
| 3.4.1 Principes | 40 |
| 3.4.2 Structure | 40 |
| 3.4.3 Résultats | 41 |
| 4. REVUE CRITIQUE DES PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE | 43 |
| 4.1 Principes de la « bonne » gouvernance et de la « bonne » gouvernance environnementale | 43 |

| | | |
|-----------------|--|-----------|
| 4.1.1 | Principe de responsabilité | 44 |
| 4.1.2 | Principe de performance | 46 |
| 4.1.3 | Principe de transparence | 47 |
| 4.1.4 | Principe de participation | 49 |
| 4.1.5 | Principe de précaution..... | 50 |
| 4.1.6 | Principe de durabilité..... | 53 |
| 4.2 | Évaluation du modèle de gouvernance de l'initiative d'« Écologisation des opérations gouvernementales » et du Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales | 54 |
| 4.2.1 | Structure du modèle de gouvernance..... | 54 |
| 4.2.2 | Application des principes de gouvernance | 58 |
| 5. | DÉVELOPPEMENT D'UN CENTRE D'EXCELLENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE | 67 |
| 5.1 | Concept du centre d'excellence | 68 |
| 5.2 | Application du « centre d'excellence pour le développement durable » | 70 |
| 5.2.1 | Structure du centre d'excellence | 71 |
| 5.2.2 | Identification des domaines de recherche et d'initiatives | 72 |
| 5.3 | Le centre d'excellence et la gouvernance | 74 |
| 5.3.1 | Principe de responsabilité | 75 |
| 5.3.2 | Principe de performance | 75 |
| 5.3.3 | Principe de transparence | 77 |
| 5.3.4 | Principe de participation | 77 |
| 5.3.5 | Principe de précaution..... | 77 |
| 5.3.6 | Principe de durabilité..... | 78 |
| 5.4 | Leçons apprises..... | 79 |
| | CONCLUSION | 80 |
| | RÉFÉRENCES..... | 82 |
| ANNEXE 1 | BIBLIOGRAPHIE..... | 91 |
| ANNEXE 2 | DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT | 94 |
| ANNEXE 3 | ACTION 21 – SECTION III, CHAPITRE 23 : RENFORCEMENT DU RÔLE DES PRINCIPAUX GROUPES | 99 |

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

| | |
|-------------|---|
| Figure 2.1 | Initiatives clés en matière d'écologisation des activités du gouvernement...8 |
| Figure 2.2 | Structure organisationnelle du BÉOG. 12 |
| Figure 2.3 | Éléments principaux de l'AAP tels que définis par la Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats du SCT. 14 |
| Figure 2.4 | Liens entre le BÉOG et les résultats du Gouvernement, selon l'APP de TPSGC. 16 |
| Figure 2.5 | Schéma du développement durable : à la confluence des trois (3) piliers. 23 |
| Figure 2.6 | Illustration du Cadre stratégique de l'écologisation des opérations gouvernementales26 |
| Figure 2.7 | Organigramme du <i>Partenariat pour l'action</i> des ministères et organismes clés en matière d'écologisation des opérations gouvernementales27 |
| Figure 2.8 | Processus du <i>Partenariat pour l'action</i> en matière d'écologisation des opérations gouvernementales28 |
| Figure 4.1 | Boucle de rétroaction de la responsabilité.....45 |
| Figure 5.1 | Schématisation du modèle Pression, État, Réponse (PER) 73 |
| | |
| Tableau 2.1 | Dépenses et ressources humaines prévues pour l'activité de programme : Services d'écologisation des opérations gouvernementales..... 17 |
| Tableau 2.2 | Stratégie de mesure de rendement pour l'activité de programme : Services d'écologisation des opérations gouvernementales 17 |
| Tableau 2.3 | Dépenses et ressources humaines prévues pour l'activité de programme : Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales 19 |
| Tableau 2.4 | Stratégie de mesure de rendement pour l'activité de programme : Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales 19 |
| Tableau 2.5 | Rôles et les responsabilités du <i>Partenariat à des fins d'orientation</i>29 |
| Tableau 4.1 | Synthèse du modèle de gouvernance pour l'écologisation des opérations gouvernementales.55 |

LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES

| | |
|-------|--|
| AAP | Architecture des activités de programmes |
| BÉOG | Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales |
| BVGC | Bureau du vérificateur général du Canada |
| CEDD | Commissaire à l'environnement et au développement durable |
| EC | Environnement Canada |
| GduC | Gouvernement du Canada |
| GES | Gaz à effet de serre |
| IP | Indicateur de performance |
| ISO | International Organization for Standardization |
| LCPE | <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> |
| PER | Pression – État – Réponse |
| ONG | Organisation non-gouvernementale |
| OSBL | Organisation sans but lucratif |
| PGE | Programme de gestion de l'environnement |
| RMR | Rapport ministériel sur le rendement |
| RPP | Rapport sur les plans et les priorités |
| SCT | Secrétariat du Conseil du Trésor |
| SDD | Stratégie de développement durable |
| SGE | Système de gestion de l'environnement |
| TPSGC | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada |

LEXIQUE

| | |
|-----------------------|--|
| Achats écologiques | Achat de produits et services qui respectent les spécifications environnementales lorsqu'elles existent et, dans les décisions d'achat, tenir compte des coûts du cycle de vie. En outre, exiger des fournisseurs qu'ils observent des normes environnementales élevées (Environnement Canada, 2002). |
| Développement durable | Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (Commission mondiale sur l'environnement et développement, ou Commission Brundtland). Le développement est essentiel pour satisfaire les besoins humains et améliorer la qualité de la vie humaine. En même temps, il doit être fondé sur l'utilisation efficace et écologique de toutes les ressources naturelles, humaines et économiques (Centre canadien d'information sur la prévention de la pollution, 2005). |
| Écologisation | Signifie l'adoption d'une optique de prévenir la pollution, en vue d'atteindre ou de dépasser les exigences de la réglementation fédérale en environnement et de chercher à faire siennes les meilleures pratiques recommandées dans divers secteurs prioritaires. Ceci favorise également l'utilisation des systèmes de gestion de l'environnement comme méthode de surveillance pour faire en sorte que les objectifs environnementaux soient dûment pris en compte et appliqués (Environnement Canada, 2002). |
| Néolibéralisme | Le terme utilisé pour désigner un ensemble multidimensionnel d'analyses d'inspiration libérale ou supposées telles qui critiquent généralement le développement d'un important État-providence dans les pays développés après 1945 et l'accroissement des |

interventions publiques dans l'économie. Ces analyses défendent, au contraire, l'importance du marché selon des considérations qui vont de l'efficacité économique du marché à la liberté de l'individu, et recommandent de fortement restreindre les interventions étatiques dans l'activité économique (Wikipédia, 2008c).

Prévention de la pollution Usage de processus, pratiques, matériaux, produits ou énergie permettant d'éviter ou de minimiser la production de polluants et de déchets et de réduire les risques globaux pour la santé humaine et l'environnement (Environnement Canada, 2002).

Résultat stratégique Avantage durable et à long terme pour les Canadiens découlant du mandat et de la vision d'un ministère. Un résultat représente ce qu'un ministère veut accomplir pour les Canadiens. Il doit être mesurable et relever directement de la sphère d'influence du ministère (Scratch, 2005).

« J'aimais à lui faire admirer les riches et charmantes rives du pays de Vaud... puis, lui montrant le Chablais sur la rive opposée, pays qui n'offre qu'un spectacle de misère, je lui faisais distinguer les différents effets des deux gouvernements pour la richesse, le nombre et le bonheur des hommes. C'est ainsi lui disais-je, que la terre ouvre son sein fertile et prodigue ses trésors aux peuples heureux qui la cultivent pour eux-mêmes. Au contraire, les tristes masures, la bruyère et les ronces qui couvrent une terre à demi déserte annoncent de loin qu'un maître absent y domine. »

Jean-Jacques Rousseau, *La Nouvelle Héloïse*, 1761.

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années maintenant, les problèmes de pollution et d'épuisement des ressources naturelles ont une place d'importance sur la scène politique canadienne. À l'heure actuelle, les problèmes prioritaires en matière d'environnement pour les divers paliers gouvernementaux canadiens, sont notamment le changement climatique, la protection de la santé, la protection de la nature, la qualité de l'air et de l'eau (Lutsey and Sperling, 2008), la conservation de l'énergie et la production d'énergie renouvelable, la gestion environnementale des bâtiments ainsi que la protection contre les substances chimiques (Gouvernement du Canada, 2008a). Dans la mesure où l'objectif de protection de l'environnement n'est pas explicitement inscrit dans la Constitution du Canada, le fédéralisme implique que les questions de gouvernance environnementale sont partagées entre les autorités fédérales, provinciales, territoriales et même municipales selon le cas (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 2004). Toutefois, si un équilibre des pouvoirs existe, il est possible d'obtenir une « bonne » gouvernance environnementale (Lutsey and Sperling, 2008).

L'évaluation de la performance des divers programmes, systèmes et initiatives environnementaux du Gouvernement du Canada (GduC) représente une des composantes de la gouvernance environnementale. À cet effet, il est important de se poser la question suivante : Quelle serait la meilleure façon de gérer et d'organiser les activités et les opérations des ministères et organismes fédéraux afin de répondre efficacement et adéquatement aux attentes du public canadien et de lui démontrer son utilité en matière d'environnement ? Cette question devrait être la préoccupation des fonctionnaires dans tous les secteurs et ce, à tous les niveaux du gouvernement fédéral (Lynn *et al.*, 2000).

De manière sous-jacente, il est important de se poser une autre question, plus large : Comment le gouvernement fédéral peut-il continuellement améliorer sa performance afin de mériter le respect des contribuables canadiens, et dont les vies sont nécessairement touchées par ses programmes et activités de réglementation ? Cette question est d'une importance fondamentale dans les domaines de la politique, de l'application de la politique, de l'administration publique ainsi que de la gestion publique. Elle motive

également l'étude systématique de la gouvernance environnementale, c'est-à-dire la recherche dont l'objectif est de déterminer comment, pourquoi et avec quelles conséquences, les activités et opérations environnementales du gouvernement fédéral sont structurées et gérées (Lynn *et al.*, 2000).

Évaluer la gouvernance environnementale du GduC serait une tâche ardue dépassant les exigences du programme de la Maîtrise en Environnement. Ainsi, pour les fins de cet essai, l'analyse se limitera à l'écologisation des opérations gouvernementales en prenant pour base les activités et opérations internes d'un organisme fédéral qui a un rôle bien particulier en matière d'environnement : le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales (BÉOG). Le BÉOG, une entité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), a comme responsabilité principale d'aider le gouvernement fédéral à tenir son engagement de devenir un modèle d'excellence de gestion environnementale dans ses opérations (Public Works and Government Services Canada [PWGSC], 2008).

Une revue critique de l'état de la gouvernance environnementale de l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*, en passant par l'analyse du fonctionnement du BÉOG, est effectuée en utilisant les concepts et les méthodes d'évaluation de la gouvernance disponibles dans la littérature. Des faits soulevés dans divers rapports, principalement ceux du Bureau du vérificateur général du Canada, ainsi que l'expérience des praticiens et praticiennes de la gestion de l'environnement au sein de plusieurs ministères et organisme fédéraux serviront de fondement justificatif à cette revue.

En premier lieu, une brève mise en contexte de l'évolution des institutions environnementales au Canada, de l'impact d'événements marquants et de l'avènement de programmes environnementaux importants s'avère nécessaire afin de bien situer le lecteur. Les grands principes et critères relatifs à la « bonne » gouvernance environnementale utilisés dans l'analyse détaillée des activités et opérations liés au secteur d'expertise environnementale choisi : l'écologisation des opérations gouvernementales sont ensuite établis. Ce grand secteur d'activités fédéral est ensuite décrit de façon concrète et une évaluation de l'état de la gouvernance est développée.

Suite à cette analyse, des recommandations sont proposées en vue de l'amélioration de la gouvernance relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales.

1. MISE EN CONTEXTE

Les premières institutions environnementales canadiennes ont vu le jour au début des années 70 avec l'établissement d'organismes de sensibilisation environnementale et de ministères de l'environnement au sein des gouvernements fédéral et provinciaux. Plus précisément, c'est en 1971 qu'Environnement Canada (EC) est établi comme autorité fédérale responsable de l'environnement. Avec un mandat déjà existant qui comprenait les services relatifs à la météorologie, la faune et les parcs, celui-ci est alors élargi pour inclure un nouveau type de service : le Service de la protection de l'environnement. Toutefois, même si de par son mandat EC est de manière prédominante une organisation scientifique, une première série de lois et règlements promulgués à cette époque, viennent donner un rôle d'autorité réglementaire au Ministère. Aussi, les liens substantifs entre les problématiques environnementales et les mandats respectifs de certains autres ministères, ainsi que les dispositions de lois distinctes, font en sorte que la responsabilité environnementale est partagée entre EC et plusieurs autres ministères fédéraux (Parson, 2001).

Une série d'accidents d'importance globale tels que la fusion du réacteur de Tchernobyl, le rejet de méthyle isocyanate à Bhopal, le déversement d'hydrocarbures en Alaska par le « Exxon Valdez » ont eu comme impact de susciter l'intérêt public pour l'environnement (Gale, 1997). La fin des années 80 et le début des années 90 marquent une deuxième période évolutive relativement à la création d'institutions pour l'environnement au Canada. Ainsi, des tables rondes multi-sectorielles portant sur l'économie et l'environnement sont établies aux niveaux national et provinciaux, des comités de la Chambre des communes sur l'environnement sont établis de façon permanente et le pays s'implique activement dans les négociations de plusieurs traités internationaux environnementaux majeurs (Parson, 2001) tels que la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone (1985), le Protocole de Montréal (1987), la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (1991), le Protocole de Kyoto (1992), etc. (Environnement Canada, 2008a).

L'avènement du discours sur le développement durable par la Commission Brundtland a également eu comme effet d'augmenter l'intérêt du gouvernement fédéral pour

l'environnement. Afin de suivre l'influence de ce nouveau concept qu'est le développement durable et de répondre aux nouvelles attentes environnementales des Canadiens, le *Plan vert* est annoncé par le GduC le 11 décembre 1990 (Gale, 1997). De manière spécifique, le *Plan vert* indiquait que les ministères et organismes fédéraux devaient également mettre en application des politiques et des procédures de vérification environnementale. L'objet de la mise en œuvre de cette vérification était d'évaluer la mesure dans laquelle les organisations fédérales respectaient les normes et politiques environnementales. Aussi, cette obligation d'effectuer des vérifications environnementale devait permettre de mesurer le rendement en regard des objectifs établis dans le *Plan vert* (Williams, 2005).

Pour pousser l'agenda du développement durable au sein du GduC, le ministre de l'Environnement de l'époque a formellement demandé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Le Comité accepte finalement la création de ce poste en mai 1994, mais ce n'est qu'en avril 1995 que la recommandation du Comité est partiellement acceptée par le GduC. La formule qui est alors proposée par le GduC rend officiel la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général du Canada en dépit du fait que le Comité avait recommandé la création d'un organisme et d'un texte de lois distincts. Ceux-ci auraient permis une indépendance au commissaire et lui auraient donné la liberté de faire des commentaires et de donner des conseils sur l'orientation à prendre, ce qui n'est pas le cas pour un vérificateur. Néanmoins, la *Loi sur le vérificateur général* est modifiée afin d'établir le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD). Celle-ci reçoit la sanction royale en décembre 1995 (Williams, 2005).

Cette époque est également marquée par un tournant réglementaire : la sanction de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) en 1988. La *LCPE, 1988* consolide cinq (5) textes de loi qui autorisaient la réglementation sur le contrôle de l'air et de la pollution de l'eau, des pluies acides, de l'appauvrissement de la couche d'ozone, des substances toxiques et de l'immersion des déchets en mer (Parson, 2001).

Celle-ci fut révisée en septembre 1999 afin de donner au gouvernement fédéral le pouvoir absolu en matière de prévention de la pollution et de protection de l'environnement et de la santé humaine pour finalement contribuer au développement durable. La *LCPE, 1999* comporte des prévisions relatives aux problèmes de pollution de la terre, de l'eau et de toutes les couches de l'atmosphère et adopte désormais une approche préventive envers les substances nouvelles (Santé Canada, 2008). Adoptée en mars 2000, la *LCPE, 1999* entraîne dans son sillage des obligations et des pouvoirs accrus à l'échelle fédérale. De manière particulière, la partie 9 de la Loi confère au gouvernement fédéral des pouvoirs législatifs lui permettant de régler les questions environnementales dans les domaines qui relèvent de sa compétence, couramment appelés « grande maison fédérale ». La grande maison fédérale est un terme qui englobe non seulement les ministères et organismes mais aussi les conseils, les entreprises fédérales, les sociétés d'État ainsi que les terres autochtones, le territoire domanial et les personnes qui y vivent. Il s'avère que peu de règlements ont été adoptés en vertu de la partie 9 de la *LCPE, 1999* à ce jour, ce qui se traduit par un manque d'encadrement réglementaire à l'égard de nombreux aspects environnementaux de la grande maison fédérale (Stratos Inc. *et al.*, 2007).

Les limites de la réglementation ont conduit à l'adoption d'approches complémentaires afin de mieux limiter les nuisances environnementales (Bontems et Rotillon, 2003) causées par les activités et opérations du GduC. Suite à une décision politique, le gouvernement fédéral crée en avril 2005, le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales (BÉOG) au sein de TPSGC. Cette nouvelle entité fédérale se voit attribuer le mandat d'accélérer l'écologisation des activités du gouvernement par l'instauration de politiques environnementales et de normes touchant tous les ministères et organismes fédéraux. Afin de remplir son mandat de manière efficace et adéquate, le BÉOG se doit de collaborer étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ainsi que les principaux ministères fédéraux fournissant une expertise technique, tels qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada. Le budget annuel initial d'environ 10 millions de dollars devait principalement permettre au BÉOG de donner des conseils et une orientation globale et uniforme aux ministères sur une vaste gamme d'activités liées à l'écologisation de leurs activités (PWGSC, 2008).

2. ÉCOLOGISATION DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES

Le terme « écologisation » fait partie du langage courant des fonctionnaires fédéraux depuis la mise en œuvre du *Plan vert* en 1990. Celui-ci était destiné à devenir le plan d'action environnemental qui devait guider toute politique et programmation environnementales fédérales. Les concepteurs du Plan avaient comme objectif principal de changer l'appareil gouvernemental en matière d'environnement et de développement durable. Le *Plan vert* était alors le moyen choisi qui leur permettrait d'atteindre cet objectif et il se devait de devenir le processus de planification des ressources écologiques. L'enveloppe budgétaire prévue pour ce plan d'action environnemental était initialement de 3 milliards de dollars pour une durée de cinq (5) ans. Celui-ci avait comme rôle de guider l'établissement et la mise en œuvre de la politique fédérale en environnement. Toutefois, la résistance bureaucratique et externe ont fait en sorte que l'objectif n'a pu être articulé lors de sa mise en œuvre (Gale, 1997).

Une fois mis en œuvre, le *Plan vert* a eu à voir avec les dépenses publiques plutôt qu'avec le changement institutionnel visant l'atteinte de la durabilité des opérations. Aussi, les instruments de la politique environnementale, tels que les impôts, les normes et les règlements, s'ils avaient été développés conjointement avec le Plan, auraient permis de favoriser les changements de comportement en vue de protéger l'environnement mais ceux-ci ont été évités ou mis de côté. Le Plan, tel qu'il a été établi, ciblait plutôt les aspects « soft » de la politique environnementale et les priorités en matière de dépenses étaient la recherche, la sensibilisation et l'éducation du public (Gale, 1997).

Suite à un changement de gouvernement en 1993, le *Plan vert* a perdu le soutien essentiel à la continuité de sa mise en œuvre, tant au niveau politique que bureaucratique. Depuis, il a été progressivement abandonné et la vision ainsi que les responsabilités fédérales en terme d'environnement et de durabilité ont été transférées aux divers ministères et organismes. Ceux-ci ont alors reçu le mandat d'intégrer individuellement ces éléments dans leurs activités et opérations (Gale, 1997).

Toutefois, même avec l'abandon du *Plan vert*, certains projets ont néanmoins été initiés sous la banderole de l'écologisation des opérations gouvernementales. Lors du

lancement des ces initiatives, il était commun pour le GduC de souligner son engagement comme leader en environnement et par le fait même, de faire la promotion des pratiques de développement durable. Ceci avait pour effet de renforcer l'importance de ce terme dans le vocabulaire de travail courant des fonctionnaires (Commissionner of the Environment and Sustainable Development of Canada [CESDC], 2008). Ainsi, à travers ces diverses initiatives présentées dans la Figure 2.1, le GduC a pris de nombreuses mesures pour améliorer l'empreinte écologique de ses propres opérations sur l'environnement.

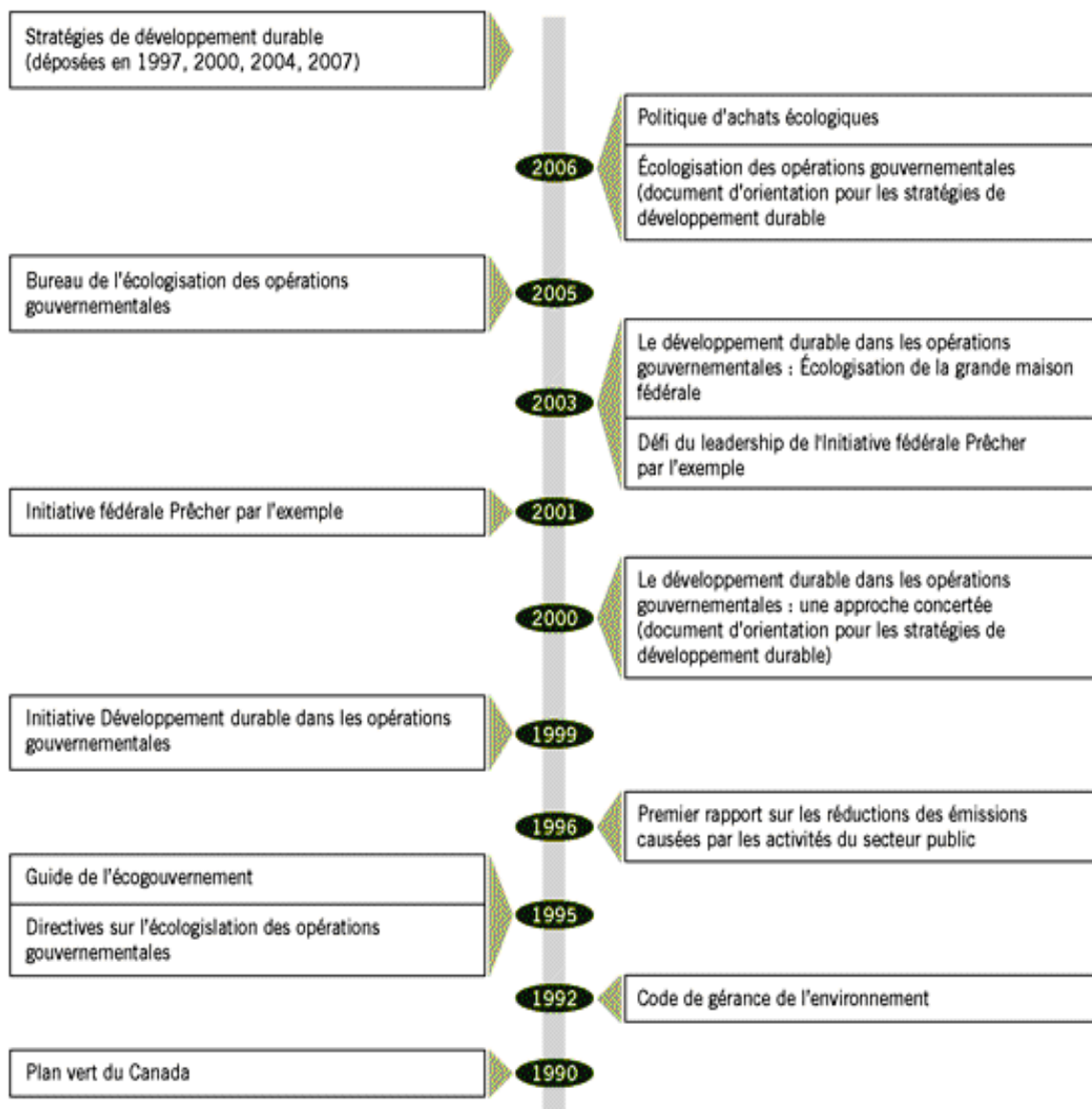


Figure 2.1 Initiatives clés en matière d'écologisation des activités du gouvernement. Tiré de : CEDD (2008, p. 4).

Ainsi, cette panoplie de politiques, de programmes, de projets et d'outils développés et mis en œuvre, touchait ou englobait un large éventail, notamment :

- la réduction de la consommation d'énergie et des ressources relativement aux immeubles et aux véhicules;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et d'autres polluants atmosphériques;
- les achats écologiques;
- l'assainissement des sites contaminés; et
- l'amélioration de la gestion des déchets (CESDC, 2008).

2.1 Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales

Le GduC annonce depuis longtemps son intention de faire preuve de leadership en matière de protection de l'environnement et de développement durable. Il a tenté d'appliquer cette intention en 1992 avec la parution du *Code de gérance de l'environnement*, dans lequel il s'est engagé à respecter ou à dépasser la lettre et l'esprit de la législation environnementale. Encore une fois, en 1995, dans son *Guide de l'écogouvernement*, il réitère son désir de jouer un rôle de chef de file dans le domaine du développement durable et passer de la théorie à la pratique (CESDC, 2008).

Ce n'est toutefois qu'en 1999, que le gouvernement semble faire un pas vers l'avant avec l'initiative *Le développement durable dans les opérations gouvernementales*. Il expose alors les mesures qu'il a prises pour respecter son engagement de faire preuve de leadership en matière de responsabilité environnementale dans le cadre de ses activités (CESDC, 2008). La direction vers le leadership se concrétise lorsqu'en début d'année 2005, TPSGC est reconnu comme chef de file pour faire progresser l'écologisation des opérations gouvernementales. TPSGC doit alors établir des relations étroitement fonctionnelles avec EC ainsi que le SCT afin de travailler efficacement à cette fin. Les ministères responsables de cette nouvelle initiative sont alors chargés de créer une approche globale, pangouvernementale et axée sur les résultats. Tout ce travail doit être effectué en collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux clés et ce, en se basant sur les expériences des initiatives antérieures (Kenny, 2006). C'est alors qu'en avril 2005, le BÉOG est créé pour souligner de façon concrète

l'engagement du GduC et afin de confirmer le développement de l'initiative (PWGSC, 2008).

2.1.1 Mandat et rôles spécifiques

De par son mandat d'accélérer l'écologisation des opérations du gouvernement fédéral, le rôle principal du BÉOG est de donner des conseils et d'orienter les ministères et organismes fédéraux sur une vaste gamme d'activités liées à l'écologisation des opérations et d'appuyer l'élaboration de politiques ainsi que d'un cadre de gestion du rendement concernant l'écologisation des opérations gouvernementales (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada [TPSGC], 2008a).

Lors de sa création, le BÉOG s'est également vu attribuer une série de rôles différents :

- élaborer une politique d'approvisionnement écologique;
- élaborer des directives sur l'écologisation des activités du Gouvernement à l'intention des ministères et organismes se préparant à développer une quatrième série de SDD; et
- fournir une gamme de services environnementaux aux ministères et organismes fédéraux sous forme de conseils et d'orientation fonctionnelle (ou direction opérationnelle) dans des domaines tels que la construction écologique et la gestion des déchets (CESDC, 2008).

Bien que ces rôles initiaux, présentés ci-haut, étaient alignés avec le mandat, ceux-ci ont été complétés ou bien ont été retirés du BÉOG pour des raisons particulières. Celles-ci sont ainsi détaillées ci-bas :

- la politique sur les achats écologiques a été rédigée et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006. Cette politique s'applique à tous les ministères et organismes au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à moins que d'autres lois et règlements spécifiques ne prévalent (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada [TPSGC], 2008c);
- le BÉOG, en collaboration avec EC et le SCT, a élaboré un document d'orientation intitulé *Écologisation des opérations gouvernementales : Un document d'orientation à l'intention des organismes qui élaborent des stratégies*

de développement durable (2007 à 2009) ainsi qu'un guide pour la *Coordination de la quatrième série de SDD ministérielles*. Ce Guide complète le document d'orientation et inclut les objectifs d'écologisation des opérations gouvernementales devant être intégrés dans les SDD ministérielles (Environnement Canada, 2006); et

- après une vérification du Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC), en 2007, le rôle de fournisseur de services a été intégré au sein de la Direction générale des biens immobiliers de TPSGC afin que le BÉOG se concentre sur les activités relatives au développement de politiques (CESDC, 2008).

Dans son rapport *Le Point* publié en mars 2008, le CEDD a effectué une vérification de suivi afin d'évaluer les progrès concernant certains aspects de l'écologisation des activités du gouvernement. Cette vérification avait pour but d'évaluer les progrès réalisés à l'égard de certaines recommandations et constatations tirées de rapports précédents, et ce, afin de déterminer s'ils étaient satisfaisants. Dans son rapport, le CEDD fait la constatation qu'il y a toujours peu de progrès à signaler en matière d'écologisation des activités du gouvernement fédéral. Il recommande alors que TPSGC, en collaboration avec le SCT, EC et d'autres ministères et organismes, s'il y a lieu, revoient les pouvoirs, les rôles, les responsabilités et la capacité en matière d'écologisation des activités du gouvernement. Ceci a pour but de clarifier le leadership du GduC, par l'entremise du BEOG, à l'égard de :

- l'orientation et les directives centrales sur l'écologisation des activités du gouvernement en ce qui concerne les stratégies de développement durable;
- l'établissement de cibles pangouvernementales valables et des exigences relativement à l'écologisation des activités du gouvernement; et
- l'élaboration d'une stratégie de surveillance pangouvernementale et de communication de l'information sur l'écologisation des activités du gouvernement (CESDC, 2008).

TPSGC, au nom des ministères et organismes responsables, accepte de plein gré cette recommandation et prend charge de cette nouvelle responsabilité qui est désormais déléguée directement au BÉOG. Celui-ci se voit désormais attribué ce nouveau rôle. Il est tout de même tenu de travailler en étroite collaboration avec le SCT, EC et d'autres ministères et organismes, au besoin, en vue de répondre au mandat qui lui a été confié.

2.1.2 Détails organisationnels

Le BÉOG est centralisé au sein de TPSGC et il est situé dans un bureau unique de la Région de la Capitale nationale (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2007a). Il est essentiellement constitué d'une direction générale qui comprend deux (2) directorats : Élaboration de politiques et Stratégie et planification (Figure 2.2). L'effectif total en ressources humaines du BÉOG, pour l'année fiscale 2008-09, est composé de 26 employés qui sont à temps complet (ETC) ou embauchés par agence. (Gouvernement du Canada, 2008b).

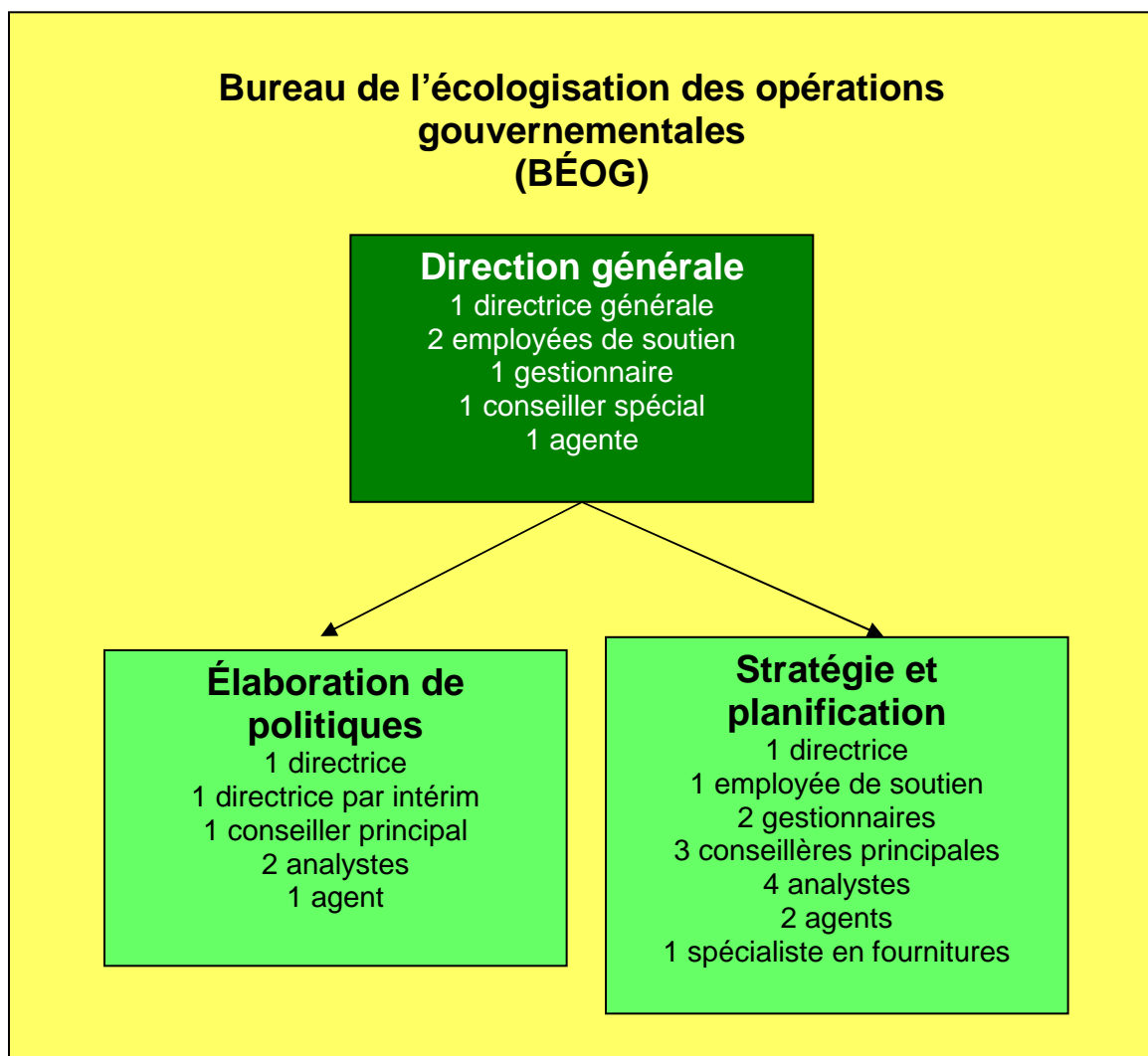


Figure 2.2 Structure organisationnelle du BÉOG (Gouvernement du Canada, 2008b).

L'exercice 2007-2008 a représenté un point tournant du point de vue stratégique pour le BÉOG puisque lors de cette période, les rôles et responsabilités attribués relativement à son mandat se sont éloignés des opérations pour évoluer vers l'élaboration de politiques et d'orientations. En août 2007, le BÉOG, qui était alors une organisation axée sur la prestation de services, devient une organisation axée uniquement sur les politiques. Il doit désormais renforcer sa capacité de répondre aux nouveaux problèmes, de fournir des recherches et des analyses rigoureuses afin d'appuyer l'élaboration de politiques, et de raffermir une approche cohérente relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales.

2.1.3 Reddition des comptes

La responsabilisation est un concept qui demeure central à notre compréhension de la justice, de l'honnêteté et de la responsabilité dans le monde des affaires contemporain. Il n'est donc pas surprenant que la récente vague de scandales (par exemple le scandale des commandites (Radio-Canada, 2006) et la fraude de 2,7 millions de dollars de TPSGC par M. Alain Gagnon (Radio Canada, 2008) ont mis en relief l'importance de la responsabilité. Quand les choses tournent mal dans le monde des affaires publiques ou privées, la société demande à ce que justice soit rendue. Les parties intéressées qui subissent les conséquences, par la faute des gouvernements ou des entités organisationnelles, demande la vérité sur ce qui s'est passé. Ils veulent que ceux-ci prennent responsabilité de leurs actes. Des valeurs telles que la justice, l'honnêteté et la responsabilité exigent que les individus, les sociétés, les organismes, et les gouvernements rendent des comptes de leurs décisions et leurs actions ou inactions. Si les actions et les décisions ont des conséquences positives, une récompense peut être émise. Mais si, d'autre part, de tels actes ou décisions ont des conséquences néfastes, une peine peut, à juste titre, être rendue et certains individus, sociétés, organismes, et/ou gouvernements déclarés coupables (Painter-Morland, 2006).

Cette compréhension de la responsabilité est au cœur de la plupart des efforts visant à assurer une conduite éthique. Des cadres juridiques sont habituellement créés pour lutter contre la faute professionnelle et des processus internes de la conformité sont spécialement conçus et mis en œuvre pour identifier et punir les individus et organismes

qui sont impliqués dans des affaires de faute. Ces mesures ont pour but de dissuader les comportements fautifs en les menaçant de les tenir pour compte de leurs actions et leurs décisions (Painter-Morland, 2006).

Pour assurer l'application de ce concept de reddition des comptes, le SCT a établi en 2005 la *Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats* (SGRR). Cette Politique a pour but d'assurer une approche pangouvernementale normalisée de la planification et de la gestion des rapports entre les dépenses de ressources et les résultats. La Politique sur la SGRR demande aux ministères et organismes fédéraux de fournir au SCT de l'information financière et non financière sur tous les niveaux de l'Architecture des activités de programmes (AAP). L'AAP est essentiellement un inventaire d'activités qui lie de manière logique, tous les programmes d'un ministère à ses résultats stratégiques, c'est-à-dire ses résultats durables (Figure 2.3) (Scratch, 2005).



Figure 2.3 Éléments principaux de l'AAP tels que définis par la Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats du SCT. Tiré de : Scratch (2005).

La Politique sur la SGRR sert de fondement aux rapports ministériels sur le rendement (RMR) ainsi qu'aux rapports sur les plans et priorités (RPP) qui constituent les

instruments primaires de la reddition de comptes au Parlement (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada [SCTC], 2005a). Ces deux types de rapport sont déposés annuellement par le Président du Conseil du Trésor au nom de tous les ministres, les RMR à l'automne et les RPP au printemps. Les RMR constituent un survol stratégique du rendement des ministères et organismes de leurs accomplissements au cours du dernier exercice financier. Les RPP, pour leur part, sont des plans de dépenses annuelles qui fournissent de l'information sur les résultats stratégiques et les activités de programme des entités fédérales, sur les plans et priorités, sur les résultats attendus, sur les indicateurs de rendement, ainsi que sur leurs besoins en ressources pour une période de trois (3) ans (Environnement Canada, 2008b). Il est important de spécifier que même si les RPP sont développés pour une période de trois (3) ans, les plans contenus dans ceux-ci sont ré-ajustés à chaque année afin de mieux permettre une application efficace à long terme.

Pour assurer que le nouveau rôle du BÉOG s'insère efficacement dans le contexte stratégique du Ministère, ses activités viennent maintenant appuyer les deux (2) résultats stratégiques de TPSGC relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales soit : les Services de qualité et la Saine intendance. L'écologisation des opérations gouvernementales vient appuyer les deux résultats stratégiques de TPSGC grâce à deux activités de programme qui sont respectivement : les Services de l'écologisation des opérations gouvernementales et l'Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada [TPSGC], 2008d). La Figure 2.4 démontre comment le BÉOG de TPSGC contribue à l'atteinte de tous les résultats visés du gouvernement du Canada en accomplissant efficacement les tâches associées au nouveau rôle stratégique qui lui a été attribué en 2007.

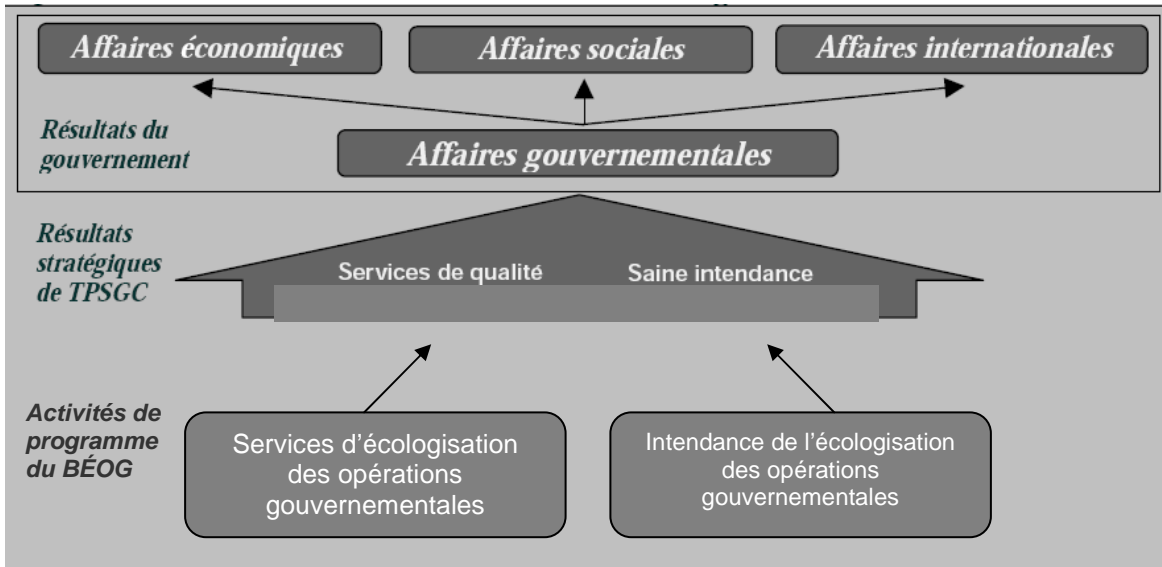


Figure 2.4 Liens entre le BÉOG et les résultats du Gouvernement, selon l'APP de TPSGC. Compilation de : TPSGC (2008d, p. 61) et TPSGC (2007b, p. 1).

Le BÉOG rapporte ses dépenses budgétaires sur les activités de programme des Services d'écologisation des opérations gouvernementales et de l'Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales. Les dépenses prévues pour ces activités lors de l'exercice 2008-2009 sont indiquées dans les tableaux financiers ci-après (Tableau 2.1 et Tableau 2.3). Les tableaux des résultats stratégiques (Tableau 2.2 et Tableau 2.4) font suite aux tableaux financiers et comprennent une description de la stratégie de rendement associée à chacune des activités de programme. Cette stratégie comprend l'énoncé des résultats, les indicateurs de rendement (aussi communément appelés indicateurs de performance) ainsi que l'objectif et l'échéancier qui s'y rattachent. Ces tableaux sont issus du RPP de 2008-2009 de TPSGC qui expose les priorités supérieures ainsi que les défis du Ministère pour l'année.

Tableau 2.1 Dépenses et ressources humaines prévues pour l'activité de programme : Services d'écologisation des opérations gouvernementales. Tiré de : TPSGC (2008d, p. 64).

| Services d'écologisation des opérations gouvernementales | Dépenses prévues 2007-2008 | Dépenses prévues 2008-2009 | Dépenses prévues 2009-2010 | Dépenses prévues 2010-2011 |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Crédits de fonctionnement (y compris affectation à but spécial) et législatifs (en millions de dollars) | | | | |
| Dépenses brutes | 10,6 | 57,0 | 38,7 | 38,8 |
| Moins : recettes disponibles | - | - | - | - |
| Dépenses nettes | 10,6 | 57,0 | 38,7 | 38,8 |
| Équivalents à temps plein (ETP) | 9 | - | - | - |
| Remarque : Veuillez noter que cette activité de programme bénéficie, en plus des ressources indiquées ci-dessus, des ressources associées à d'autres activités de programme, comme l'Intendance des biens immobiliers. Ces autres ressources serviront à payer les salaires des ETP. Les dépenses prévues pour 2007-2008 représentent surtout les frais de consultation en ingénierie et de conception ainsi que quelques travaux de construction mineurs. L'écart entre 2007-2008 et 2008-2009 est attribuable au commencement des travaux de construction majeurs. Les activités de construction diminueront au cours de l'année qui suit, soit 2009-2010, et elles se poursuivront jusqu'à la fin du projet. | | | | |

Tableau 2.2 Stratégie de mesure de rendement pour l'activité de programme : Services d'écologisation des opérations gouvernementales. Tiré de : TPSGC (2008d, p. 66).

| Résultats | Indicateurs de rendements | Objectifs | Échéance |
|---|---|------------------|--------------------------|
| Le projet d'assainissement et ses éléments sont réalisés dans le respect des délais, du budget et de la portée des travaux (délais, budget, gestion des changements intervenus dans la portée des travaux) et les risques que | Réalisation des étapes importantes du projet; respect du calendrier, du budget et de la portée des travaux (les changements sont gérés); la qualité des résultats respecte les normes du projet; la stratégie de gestion des risques est à jour et les activités d'atténuation des risques sont mises en oeuvre en temps voulu. | 100% | En continu jusqu'en 2014 |

| Résultats | Indicateurs de rendements | Objectifs | Échéance |
|---|--|-----------|--------------------------|
| comportent les travaux d'assainissement sont gérés. | | | |
| Les normes (pour la qualité de l'air, de l'eau et des sols et pour la santé et la sécurité) sont définies, surveillées et respectées, les composants environnementaux font l'objet d'une surveillance régulière et les incidences sont atténuées. | Établissement des normes quant à la surveillance de l'air, de l'eau, des sols, de la santé et de la sécurité (c'est-à-dire relatives aux règlements et aux contrats), respect des normes établies et des changements apportés aux conditions de base dans les composants environnementaux importants qui ont été déterminés. | 100% | En continu jusqu'en 2014 |
| La collectivité est informée, comprend le projet et ses objectifs et appuie les efforts d'assainissement. | Renseignements pertinents se rapportant aux travaux d'assainissement accessibles en temps opportun au public, aux entreprises locales et aux autres intervenants; importance et nature de la participation de la collectivité aux efforts d'assainissement; tendances dans la nature de la rétroaction de la collectivité en ce qui a trait aux travaux d'assainissement; reportages positifs dans les médias sur les travaux d'assainissement et évolution positive de l'opinion de la collectivité et de l'appui exprimé pour le projet. | 100% | En continu jusqu'en 2014 |

Tableau 2.3 Dépenses et ressources humaines prévues pour l'activité de programme :
Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales. Tiré de :
TPSGC (2008d, p. 62).

| Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales | Dépenses prévues 2007-2008 | Dépenses prévues 2008-2009 | Dépenses prévues 2009-2010 | Dépenses prévues 2010-2011 |
|--|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Crédits de fonctionnement et législatifs (en millions de dollars) | | | | |
| Dépenses brutes | 5,0 | 1,8 | 1,8 | 1,9 |
| Moins : recettes disponibles | 2,1 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Dépenses nettes | 2,9 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| Équivalents à temps plein (ETP) | 21 | 3 | 3 | 4 |
| Remarque : Veuillez noter que cette activité de programme bénéficie, en plus des ressources indiquées ci-dessus, des ressources associées à d'autres activités de programme, comme l'Intendance des biens immobiliers. Ces autres ressources serviront à payer les salaires des ETP. En 2007-2008, le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales (BEOG) a été réorganisé et une partie de son budget a été allouée à l'activité de programme Locaux et avoirs fédéraux. Ce changement permettra au BEOG de se concentrer sur son mandat stratégique et de continuer à faire progresser le programme du gouvernement dans le domaine de l'écologisation des opérations gouvernementales. | | | | |

Tableau 2.4 Stratégie de mesure de rendement pour l'activité de programme :
Intendance de l'écologisation des opérations gouvernementales. Tiré de :
TPSGC (2008d, p. 64).

| Résultats | Indicateurs de rendement | Objectif | Échéance |
|--|--|-----------------|-----------------|
| La population canadienne est convaincue que le gouvernement fédéral atténue les effets environnementaux nuisibles de ses | Pourcentage de nouveaux véhicules achetés pour le parc fédéral qui sont des véhicules écologiques, à l'exception des véhicules de la Gendarmerie royale du Canada et d'autres véhicules spécialisés. | 100% | 31 mars 2010 |

| Résultats | Indicateurs de rendement | Objectif | Échéance |
|-------------|--|----------|--------------|
| opérations. | Pourcentage des nouveaux grands projets d'immeubles à bureaux inscrits auprès du Canadian Green Building Council qui ont une certification (LEED ou l'équivalent). | 100% | 31 mars 2009 |

2.2 Stratégies de développement durable

En 1992 lors du Sommet de la Terre qui s'est tenue à Rio de Janeiro, bon nombre de pays, incluant le Canada, se sont engagés à élaborer des stratégies nationales de développement durable. À cette époque, le Canada a choisi de confier à certains ministères et organismes fédéraux la responsabilité du développement durable puisque celle-ci était directement applicable à leur sphère de compétence. Le but de cette délégation des responsabilités permettait aux ministères et organismes de systématiquement tenir compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux dans leur prise de décisions. De plus, cette approche avait pour fin d'assurer que les changements nécessaires étaient apportés aux politiques, programmes et activités de ces ministères et organismes en vue de favoriser d'avantage le développement durable. Ainsi, les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en décembre 1995 ont concrétisé cet engagement tout en visant un meilleur rendement du gouvernement fédéral dans les secteurs de l'environnement et du développement durable (Bureau du vérificateur général du Canada [BVGC], 2007a).

Jusqu'à présent, les SDD ministérielles constituent l'outil le plus puissant que le GduC possède pour promouvoir l'écologisation des opérations gouvernementales ainsi que l'ensemble du programme de développement durable. On peut donc dire que les SDD déposées par les ministères et organismes fédéraux auprès du Parlement à chaque cycle de trois (3) ans contribuent en partie, à la concertation en ce qui a trait à la durabilité des opérations fédérales (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000).

2.2.1 Exigences pour les ministères et organismes déposant des stratégies de développement durable

Les modifications à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 ont créé, pour certains ministres et dirigeants d'organismes, l'obligation légale de préparer des SDD pour leur ministère ou organisme, de les déposer au Parlement et de les mettre à jour au moins à tous les trois (3) ans. Ces modifications ont également permis la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD). De par la Loi, son rôle est de surveiller la mesure dans laquelle les ministères et les organismes fédéraux atteignent les objectifs et mettent en oeuvre les plans d'action énoncés dans leurs SDD respectives. Le CEDD doit ensuite présenter les résultats de ses études ou de ses enquêtes sous forme de rapports du Bureau du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes (BVGC, 2007a).

Les exigences générales des SDD ministérielles sont exposées dans le *Guide de l'écogouvernement* du gouvernement fédéral (Bureau du vérificateur général du Canada, 2006). Ce document, publié en 1995, insiste sur le fait que le développement durable est un objectif essentiel de la politique publique et qu'une économie saine est fondée sur un environnement sain. Ce Guide met en évidence le fait que le développement durable est une responsabilité à partager dans l'ensemble du gouvernement et présente le cadre qui aidera les ministères à élaborer leurs SDD (Environnement Canada, 2008c).

2.2.2 La nouvelle « Loi fédérale sur le développement durable »

Depuis les dernières modifications à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, des changements importants ont eu lieu : le 26 juin 2008 la *Loi fédérale sur le développement durable* est sanctionnée. Celle-ci abroge les provisions existantes qui touchent les SDD ministérielles et change les échéances pour les stratégies. Ceci signifie que la première stratégie fédérale de développement durable, constituée d'une série de stratégies ministérielles, devra être déposée d'ici le 26 juin, 2011 (Environnement Canada, 2008c).

La *Loi fédérale sur le développement durable* exige que le GduC évalue régulièrement les conséquences environnementales de ses actions en fonction des cibles établies dans la stratégie fédérale. La Loi valide également la création du Conseil consultatif sur le développement durable qui conseillera le gouvernement sur sa stratégie fédérale. Il sera composé d'un représentant de chaque province et de chaque territoire ainsi que de trois représentants de chacun des groupes suivants :

- les peuples autochtones;
- les organisations non gouvernementales à vocation écologique;
- les organisations du milieu des affaires; et
- les syndicats (Ministère de la Justice, 2008a).

Même avec la sanction de la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable*, l'écologisation des opérations gouvernementales demeure un élément essentiel des SDD ministérielles. Chaque cycle des SDD représente l'occasion de renouveler collectivement l'engagement du gouvernement à l'égard du développement durable. L'élaboration d'une stratégie fédérale du développement durable solidifiera une collaboration horizontale entre les ministères et organismes. Cela permettra également au GduC de faire des progrès mesurables ainsi que d'obtenir des résultats démontrables en matière d'écologisation de ses opérations (Environnement Canada, 2008c).

2.2.3 Lier le développement durable à l'écologisation des opérations

Puisque l'écologisation des opérations gouvernementales permet d'intégrer les préoccupations environnementales aux préoccupations en matière d'opérations, de finances, de sécurité, de santé, de développement économique et d'autres questions pertinentes à la prise de décisions, il est possible de dire que le pilier écologique est intégré aux piliers social et économique (Figure 2.5) pour les aspects environnementaux désignés par le BÉOG pour chaque cycle des SDD. Ainsi, l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales* se veut un élément contributeur de l'atteinte du développement durable.

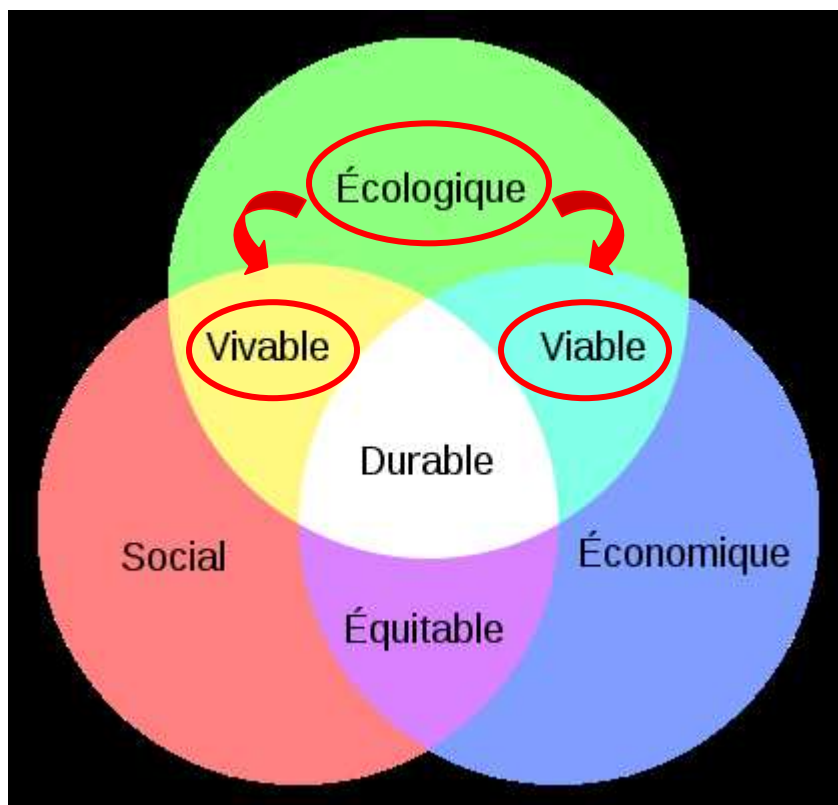


Figure 2.5 Schéma du développement durable : à la confluence des trois (3) piliers (Wikipédia, 2008f).

Pour le quatrième cycle de développement des SDD ministérielles, TPSGC, par l'entremise du BÉOG et, en coopération avec EC et le SCT, devait fournir une orientation et des directives réalistes et progressives sur l'écologisation des opérations gouvernementales. Alors, ils ont conçu conjointement le document *Écologisation des opérations gouvernementales : Document d'orientation à l'intention des organismes qui élaborent des stratégies de développement durable (2007-2009)*. Celui-ci avait pour but de garantir l'uniformité à l'échelle fédérale d'un éventail précis de priorités gouvernementales en matière d'écologisation, et d'encourager les ministères et organismes à en reprendre les cibles et les engagements énoncés dans les recommandations (Patrimoine Canadien, 2006). Ce document, avait néanmoins une application facultative (CESDC, 2008).

Les orientations proposées par le BÉOG dans ce document, représentaient donc un point de départ commun pour le développement des SDD (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada [TPSGC], 2006). Toutefois, de nombreux ministères et

organismes visés par la Loi reconnaissent que les priorités établies ne s'appliquent pas toutes de la même façon puisqu'ils doivent tenir compte de leur mandat et de leurs activités (CESDC, 2008) Ceux-ci doivent néanmoins s'assurer que leur SDD respectives s'inscrivent dans la foulée des modèles proposés (TPSGC, 2006).

De façon concrète, la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable* apportera des changements dans les processus d'établissement des SDD ministérielles ainsi que dans les mécanismes de collecte d'information et dans les méthodes de rapportage. Elle met aussi en évidence le rôle d'EC en terme de coordonnateur de l'approche fédérale du développement durable. En ce qui concerne le BÉOG, il est toutefois encore impossible de se prononcer sur le rôle qu'il aura à jouer, s'il en a un, puisque aucune direction n'a été donnée à cet effet. Son mandat d'accélérer l'écologisation des opérations du gouvernement fédéral demeure néanmoins, à ce jour, inchangé.

2.3 Objectif : une approche concertée

L'écologisation des opérations gouvernementales se doit d'être une approche concertée et elle doit s'inscrire dans le cadre des efforts consacrés par l'ensemble du GduC à la définition d'orientations communes. Ainsi, la mise en œuvre de l'initiative fédérale *d'Écologisation des opérations gouvernementales* par le BÉOG vise à établir des lignes directrices à l'intention de tous les ministères et organismes fédéraux pour qu'ils s'en inspirent de façon à tenir compte des considérations d'ordre écologique dans la gestion de leurs opérations (Centre canadien d'information sur la prévention de la pollution [CCIPP], 2005).

Pour arriver à cette fin, le BÉOG avait originalement, en début d'année 2005, mis sur pieds six (6) groupes directeurs interministériels qui avaient pour but de rédiger les ébauches de directives et de lignes directrices environnementales applicables à tous les ministères et organismes fédéraux. Six (6) secteurs étaient jugés prioritaires : l'écocivisme, les achats, la gestion des déchets solides dans l'utilisation des installations et des terrains, le changement climatique et la gestion du parc automobile, le changement climatique et l'énergie dans les immeubles, ainsi que la conformité à la réglementation (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005).

Toutefois, le processus d'élaboration de directives n'a véritablement commencé qu'en novembre 2005, après que les trois sous-ministres délégués responsables pour TPSGC, EC et STC aient décidé de se concentrer sur trois (3) secteurs prioritaires : les immeubles éconergétiques, les parcs automobiles et les achats écologiques. Les trois groupes directeurs concernés ont alors été priés de préparer des documents de discussion portant sur les priorités en matière de cibles pangouvernementales aux fins d'un atelier interministériel qui devait être tenu en décembre 2005 (Environnement Canada, 2006). L'orientation proposée lors de cet atelier ciblait de façon spécifique le développement de directives concernant l'élaboration des stratégies de développement durable (SDD). Ainsi, plutôt que d'être applicables à toutes les entités fédérales, les directives développées ne toucheraient que les 35 ministères et organismes présentant une SDD au Parlement à tous les trois (3) ans (TPSGC, 2008a).

Des discussions fructueuses ont eu lieu, au début de l'année 2006, avec les trois (3) groupes directeurs ainsi que certains ministères responsables de présenter des SDD. Le Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable a approuvé la version finale des directives le 29 mars 2006. TPSGC, EC et le SCT ont alors publié conjointement, le 7 avril 2006, le document intitulé *Écologisation des opérations gouvernementales : Document d'orientation à l'intention des organismes qui élaborent des stratégies de développement durable*. Les groupes directeurs interministériels ont proposé, à travers le document d'orientation, des cibles pour les trois (3) secteurs prioritaires établis. Et le BÉOG, en qualité de responsable, a coordonné le processus d'élaboration de cibles gouvernementales relativement au quatrième cycle de développement des SDD (CESDC, 2008).

Le ministre Fortier, Ministre chargé des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada présente au Comité sur l'environnement et la sécurité énergétique, en janvier 2008, un cadre stratégique (Figure 2.6) qui a pour but de renouveler l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*. Ce Cadre stratégique est accepté de manière générale par le Comité et se doit d'être la base sur lesquelles se fondent dorénavant les activités relatives à l'écologisation des opérations gouvernementales. Celui-ci propose les points suivants :

- des précisions concernant les responsabilités des ministères et organismes fédéraux;

- d'établir des objectifs pangouvernementaux significatifs;
- d'effectuer des évaluations et des rapports pangouvernementaux; et
- d'identifier les actions prioritaires (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada [TPSGC], 2008b).

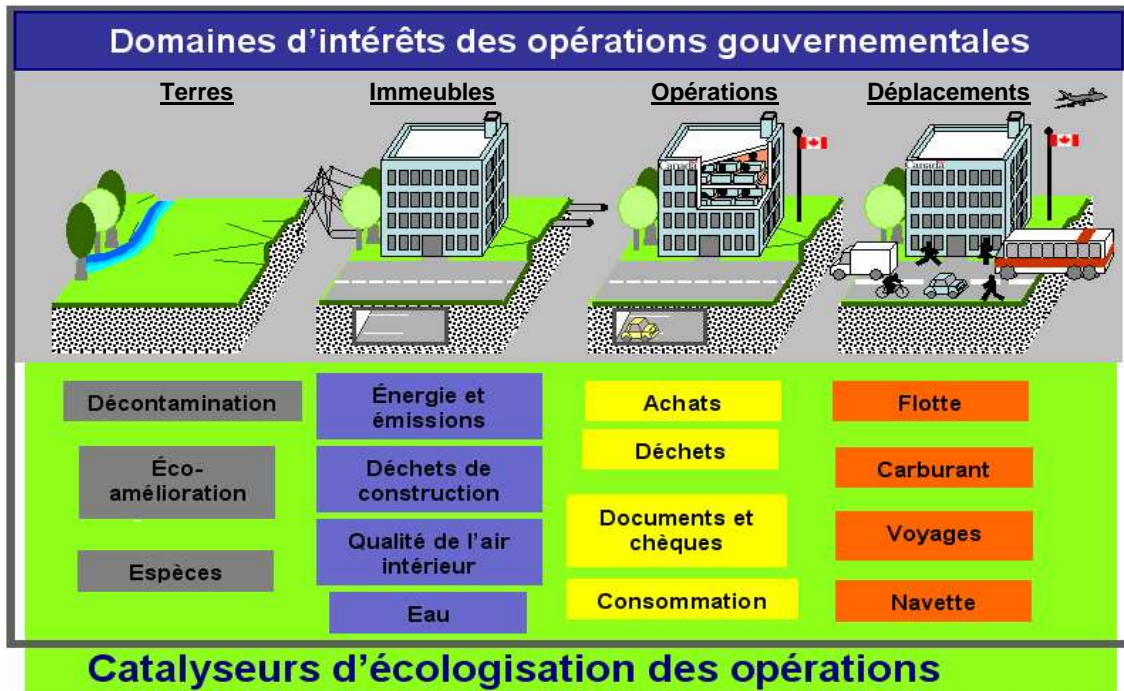


Figure 2.6 Illustration du Cadre stratégique de l'écologisation des opérations gouvernementales. Tiré de : TPSGC (2008b, diapo. 5).

Lorsque le rapport du CEDD a finalement été rendu public au mois de mars 2008, TPSGC a formellement répondu aux recommandations en s'engageant à clarifier les rôles et les responsabilités relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales avant la fin du mois d'avril 2008. Cette clarification devait être spécifique en ce qui concerne les rôles que les diverses entités fédérales responsables de SDD devaient assumer (TPSGC, 2008b).

Ayant accepté cette responsabilité pour TPSGC, le BÉOG organise de nombreuses réunions regroupant les différents paliers de la haute gestion des ministères et organismes clés dans le but de tenir son engagement. Ces réunions représentent l'occasion d'effectuer une clarification formelle de ces rôles et responsabilités, au sein des ressources et des mandats existants de chacun (TPSGC, 2008b). Ces nombreuses

discussions ont porté fruits puisque les sous-ministres ont, d'un commun accord, accepté la clarification des rôles et responsabilités des ministères et organismes clés proposée par le BÉOG et proposent le *Partenariat pour l'action* (TPSGC, 2008b).

Les aides visuelles sont toujours appréciées lorsqu'il s'agit de démontrer les relations entre les divers partenaires ou parties intéressées, ainsi l'organigramme présenté à la Figure 2.7 démontre les relations directes du *Partenariat pour l'action* des ministères et organismes fédéraux en ce qui concerne l'écologisation des opérations gouvernementales. La Figure 2.8, pour sa part, démontre le processus proposé par le BÉOG qui doit être instauré par les ministères et organismes clés. Une fois intégré, celui-ci les guidera dans le déploiement de leurs efforts pour que les meilleures pratiques en matière de gestion publique et de leadership en matière d'écologisation des opérations gouvernementales sortent de l'ombre et se répandent dans toute la fonction publique (TPSGC, 2008b).

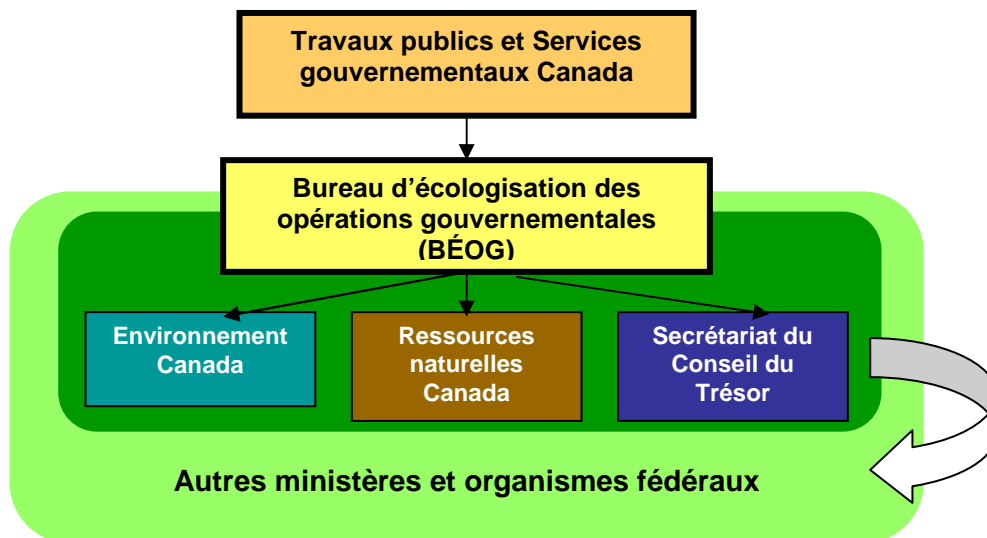


Figure 2.7 Organigramme du *Partenariat pour l'action* des ministères et organismes clés en matière d'écologisation des opérations gouvernementales. Inspiré de : TPSGC (2008b, diapo. 6).

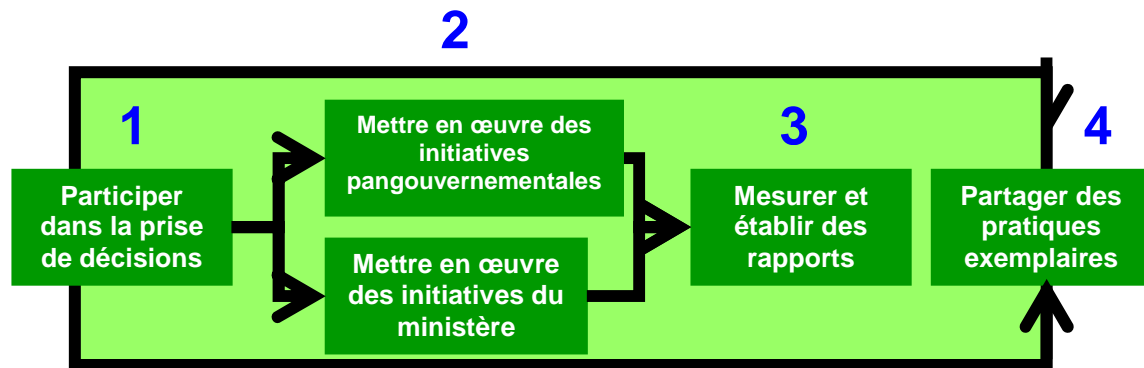


Figure 2.8 Processus du *Partenariat pour l'action* en matière d'écologisation des opérations gouvernementales. Tiré de : TPSGC (2008b, diapo. 18).

Le processus établi par le BÉOG concernant le *Partenariat pour l'action* comporte quatre grandes étapes qui doivent être respectées par les ministères et organismes afin de devenir des réels partenaires dans l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*. Voici quelques précisions sur les étapes de ce processus proposé :

1. Participer activement dans les discussions interministérielles sur l'établissement d'initiatives et de cibles potentielles. Ceci a pour but de développer des approches permettant de refléter la prépondérance de certaines priorités gouvernementales (par exemple, la sécurité relativement à l'énergie).
2. Mettre en œuvre de façon efficace et rapide des initiatives pertinentes en établissant des cibles réalisables et significatives. Au besoin, l'allocation de ressources supplémentaires doit être considérée afin de permettre l'atteinte des cibles.
3. Recueillir des données dans des bases de données adéquatement construites par des experts afin de rapporter de manière uniforme à travers les différents ministères et organismes fédéraux. La vérification de la qualité est effectuée en utilisant des normes déjà établies et les rapports sont établis en fonction des éléments ciblés.
4. Documenter et communiquer les pratiques et projets réussis en utilisant des moyens formels tels que la tenue de réunions et d'ateliers ainsi que la publication de documents. Des moyens informels tels que rencontres des praticiens et discussions téléphoniques ou en face-à-face pourraient également être utilisés à cet effet (TPSGC, 2008b).

Tableau 2.5 Rôles et les responsabilités du *Partenariat à des fins d'orientation*. Inspiré de : TPSGC (2008b, diapo. 17).

| Environnement Canada | Ressources naturelles Canada | Secrétariat du Conseil du Trésor |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Donner des conseils relativement aux secteurs d'intérêts et prioritaires – p. ex. pour l'établissement d'objectifs, les achats écologiques, l'énergie, etc. • Offrir du soutien technique relativement aux questions environnementales, dont les achats écologiques et l'énergie. • Assurer l'intégration de l'initiative d'<i>Écologisation des opérations gouvernementales</i> avec le développement des SDD ministérielles. • Développer des instruments réglementaires au besoin (p. ex. en vertu de l'article 9 de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999</i>, et de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>). | <ul style="list-style-type: none"> • Assurer le transfert de connaissances concernant les données historiques relatives aux GES et aux rapports émis par le passé. • Offrir du soutien technique relativement aux questions touchant les secteurs de l'énergie, de l'eau ou des ressources, dont les achats écologiques. | <ul style="list-style-type: none"> • Partage les données rapportées et l'expertise disponible. • Élaborer ou publier des directives ou de lignes directrices. • Intégrer les différents secteurs ciblés, tels que l'énergie et les achats écologiques, dans les mécanismes d'établissement de rapports (Rapport sur les plans et les priorités, Rapport ministériel sur le rendement, etc.). |

Afin d'assurer la concertation de cette approche, et pour soutenir les efforts du BÉOG, les autres ministères et organismes clés se sont également vus attribuer des rôles et des responsabilités spécifiques par leurs sous-ministres respectifs. Ainsi, EC, Ressources naturelles Canada et le SCT sont maintenant responsables de contribuer, selon les besoins, à l'orientation de ce Partenariat tel que défini par TPSGC à la Figure 2.7. Ceux-ci ont désormais des rôles d'experts relativement à la mise en œuvre et au maintien de l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales* (TPSGC, 2008b). Ces responsabilités particulières, listées dans le Tableau 2.5, auront pour but de

faciliter le développement ainsi que la présentation de produits concrets qui contribueront à conduire le GduC vers les résultats attendus.

3. DÉFINIR LA GOUVERNANCE

Avant de passer à l'évaluation de l'état de la gouvernance de l'écologisation des opérations gouvernementales, il est primordial de définir ce qu'est la gouvernance ainsi que ses principes de base. Le concept de gouvernance est expliqué afin d'établir la relation entre la « bonne » gouvernance et la gestion du BÉOG.

3.1 Historique et définition du concept de gouvernance

La signification du mot gouvernance a évolué considérablement en fonction des transformations historiques des sociétés qui l'ont utilisé mais aussi, d'autre part, à cause de ses migrations transfrontalières, et principalement transatlantiques. La réflexion conceptuelle sur le pouvoir combinée avec l'émergence de l'État moderne au XVI^e siècle ont progressivement conduit à l'autonomisation de la notion de « gouvernement » par rapport à celle de « gouvernance ». Ainsi, à cette époque de l'Âge classique, la conception d'un État monopolisant l'entièreté du pouvoir s'est forgé de manière progressive afin de s'exercer sur une population circonscrite à un territoire. Dans cette perspective, la notion de gouvernement s'est associée au pouvoir stato-centré et hiérarchisé. La notion de gouvernance, pour sa part, prend alors le sens de la gestion adéquate de la chose publique indépendamment de la question du pouvoir. La gouvernance moderne, plutôt liée à l'idée de gestion qu'à celle de pouvoir, s'exporte donc vers le monde anglo-saxon, notamment aux États-Unis. La notion de gouvernance devient désormais un élément essentiel dans l'analyse méthodique des politiques publiques, de la gestion, et même de la sociologie des organisations (Canet, 2004).

Ainsi, le concept de gouvernance est clairement un concept évolutif qui est utilisé dans les secteurs publics et privés pour caractériser les mesures, dispositions et/ou décisions globales et spécifiques. Puisque ce terme a une connotation intuitive, voir même séduisante selon certains auteurs, des définitions précises sont rarement jugées nécessaires par ceux qui l'utilisent. Toutefois, malgré l'ambiguïté des définitions, la gouvernance fait généralement référence aux moyens de parvenir à diriger, contrôler et à coordonner les organisations d'intérêts publics ainsi que privés. (Lynn *et al.*, 2000).

3.2 Application du concept de gouvernance

De par sa théorie, la notion de gouvernance est un concept flou. Toutefois, aujourd'hui, il est principalement mobilisé dans le but de légitimer les rapports entre la politique et l'économie. Considérant que le néolibéralisme triomphe en Amérique du Nord et que celui-ci prône la réforme de l'État, les niveaux de responsabilité partagée, tel que c'est le cas pour la protection de l'environnement au Canada devraient en principe être progressivement effacés. Cela favoriserait le transfert des connaissances et l'établissement des relations de travail efficaces et fonctionnelles entre les différents paliers de gouvernements pour laisser place à l'innovation (Canet, 2004). Mais, est-ce vraiment le cas du GduC ?

3.2.1 Opportunités d'intervention

De manière générale, le concept de gouvernance fait référence aux « opportunités » dont dispose un gouvernement ou une toute autre organisation. Ces opportunités sont typiquement dirigées vers un but spécifique et axées sur une intervention délibérée sur la société ou encore sur le personnel ou les clients d'une organisation. Initialement, l'identification de ces opportunités détermine la portée ainsi que la capacité d'agir de l'entité organisationnelle. Le concept de gouvernance comprend toujours trois (3) éléments abstraits qui sont définis par la théorie du concept. Ils sont les suivants :

1. L'idée qu'un sujet et un objet (c'est-à-dire les acteurs) sont inter-reliés d'une quelconque façon ; en relation avec l'un et l'autre.

Ces relations sont généralement décrites en terme de dichotomies, par exemple : le gouvernement est lié à la société, le secteur privé au secteur public, l'État au Marché. Les idées relatives à la gouvernance sont typiquement basées sur la conceptualisation de ces dichotomies. Celles-ci permettent donc d'identifier les catégories pertinentes des acteurs de la société civile et permettent également de définir leurs rôles.

2. L'intention de provoquer le changement.

Cette intention permet de lier le sujet à l'objet. La manière dont l'intention est formulée exprime généralement les préoccupations du sujet. Toutefois, ces préoccupations peuvent être plus ou moins partagées par l'objet. Toutes les

mesures prises pour aboutir à un résultat attendu doivent être formulées conformément à cette déclaration d'intention.

3. La conception du contexte social dans lequel l'objectif doit être réalisé.

Ceci fait référence à un ensemble général d'idées concernant les besoins d'une gouvernance efficace, c'est-à-dire bonne. Typiquement, ces idées sont une combinaison de notions spécifiquement liées à l'objet et de principes sociaux plus généraux. Ces derniers peuvent inclure des évaluations politiques et culturelles du potentiel de changement (Glasbergen, 1998).

3.2.2 Intégration du concept

Le concept de gouvernance, ainsi que les opportunités qui y sont reliées, sont fondés et/ou prennent position sur les trois (3) éléments de la théorie énumérés précédemment. Jusqu'à un certain point, la prise de position en vue de l'atteinte d'une « bonne » gouvernance est basée sur des observations empiriques. Ceci-dit, elle intègre l'évaluation de la dépendance des relations entre les acteurs, des positions relatives au pouvoir ainsi que des idées qui permettent d'exercer une influence sur le changement (Glasbergen, 1998). Ainsi, la « bonne » gouvernance permet d'atteindre les résultats souhaités, en utilisant des moyens adéquats et efficaces. Les organismes publiques et privés développent habituellement des modèles de gouvernance qui leurs sont propres puisqu'ils sont établis en fonction de leur mandat, leur structure organisationnelle, leurs types d'opérations, etc. L'importance de la « bonne » gouvernance est largement acceptée, mais la question de l'efficacité des modèles de gouvernance (décrits à la Section 3.3) consiste en un vif débat (Bakker, 2003).

Ainsi, de nos jours, l'intégration du concept de gouvernance suppose l'instauration de nouveaux modes d'élaboration des politiques et de nouvelles manières de les mettre en œuvre. Ainsi, le concept de gouvernance se doit de faciliter la réflexion sur les relations entre les différents acteurs économiques, sociaux, politiques et environnementaux, ainsi que sur le mode d'une interaction fondée sur le principe de la relativisation de la puissance publique à différents niveaux tels que : international, national, provincial, territorial, municipal, etc. (Canet, 2004).

3.2.3 Utilisation d'un système de gestion environnementale

Toute entité organisationnelle qui désire établir sa gouvernance environnementale doit développer et mettre en œuvre des instruments de la politique environnementale, établir des mécanismes de financement efficaces, ainsi qu'élaborer et vérifier que les règles, procédures et normes qui régissent le processus de protection de l'environnement sont efficaces (Najam *et al.*, 2006).

La gouvernance environnementale requiert donc l'établissement et la mise en œuvre de méthodes et de systèmes de gestion dans l'ensemble d'une entité organisationnelle. Ceux-ci sont requis afin d'assurer la protection de l'environnement et de promouvoir des activités concrètes qui permettront d'éliminer les risques environnementaux et d'augmenter la valeur ainsi que la crédibilité d'une organisation d'un point de vue environnemental fondé sur les politiques de l'environnement (NEC Corporation, 2006).

Toutefois, les systèmes de gestion de l'environnement utilisés aujourd'hui par les divers ministères et organismes fédéraux reflètent à la fois les succès et les échecs de cette évolution. Les systèmes de gestion ont permis une grande prise de conscience des menaces à l'environnement puisque de nombreuses initiatives ont été mises en œuvre en vue de répondre au besoin de sensibilisation. Par contre ceux-ci ont rapidement dépassé leur intention, leur design et sont devenus financièrement lourds et inefficaces (Najam *et al.*, 2006). Ainsi, la croissance des besoins en maintenance, la redondance interne des activités et du rapportage, et les inefficacités inhérentes des ministères et organismes fédéraux se sont conjugués pour avoir l'effet pervers de distraire du plus important objectif d'un système de gestion de l'environnement, soit : l'amélioration de la performance environnementale (Najam *et al.*, 2006).

3.3 Modèles de la gouvernance environnementale

Les problématiques environnementales auxquelles nous faisons face actuellement ont donné un nouvel élan aux débats sur les opportunités (définies à la Section 3.2.1) relativement à la gouvernance. Le concept de gouvernance, tel qu'il est défini, présuppose que la société, incluant l'environnement naturel dans lequel nous vivons, est

gérable ou du moins, elle peut être influencée par nos décisions et actions collectives. Ainsi, la gouvernance environnementale constitue une catégorie spécifique de cette notion générale qu'est la gouvernance et le domaine de la politique environnementale est riche en modèles de gouvernance (Glasbergen, 1998).

Les origines et applications des modèles de gouvernance varient. Dans la pratique, la gouvernance environnementale est, plus souvent qu'autrement, constituée d'un mélange de modèles. Chaque application d'un modèle aura ses propres accents particuliers, ses propres composantes spécifiques ainsi que sa propre logique interne. C'est à ce niveau que les modèles de gouvernance peuvent être examinés, comparés et évalués en fonction de leur contribution potentielle à la protection de l'environnement (Glasbergen, 1998). Les prochaines sous-sections expliquent et définissent les principaux modèles de base utilisés par diverses entités organisationnelles.

3.3.1 Contrôle réglementaire

Ce modèle attribue un rôle clé aux gouvernements. Ils sont considérés comme les régulateurs du processus de changement. Dans ce modèle, l'établissement de normes et l'imposition de règles strictes constituent les mécanismes de changement (Glasbergen, 1998).

Dans ce modèle de gouvernance, les opportunités de renforcer la gouvernabilité sont principalement recherchées et acquises à travers la réglementation environnementale qui impose des règles et des sanctions. Ce modèle est né de l'idée que les problèmes environnementaux sont une conséquence d'un comportement égocentrique de la part de certains acteurs de la société. Ces intérêts personnels ne tiennent pas compte des intérêts environnementaux globaux ce qui fait en sorte que ces acteurs égocentriques ne pourraient trouver des solutions par eux-mêmes. Les autorités publiques doivent donc s'en charger. Aussi, l'idée que notre gouvernement stato-centré facilite les changements de comportements d'une société est bien établie. Cette notion permet donc à l'autorité publique de contrôler non seulement l'environnement physique, mais aussi l'environnement social (Glasbergen, 1998).

3.3.2 Régulation du marché

Ce modèle attribue un rôle clé au mécanisme d'établissement des prix. Il est considéré comme le moyen de réaliser le changement. Dans ce modèle, les gouvernements sont, pour leur part, considérés comme des facilitateurs des processus reliés au marché. Leur tâche est de veiller à ce que les marchés puissent effectivement exercer cette fonction de changement (Glasbergen, 1998).

En théorie, le prix d'un bien devrait refléter les coûts réels liés à sa production. Néanmoins, cela ne s'applique pas aussi facilement lorsqu'il s'agit de définir les coûts environnementaux associés à la production et à la consommation d'un bien (Glasbergen, 1998). Les coûts relativement aux dommages à l'environnement sont tant bien que mal reflétés dans l'augmentation du prix d'un bien puisque pour certaines ressources naturelles, il n'existe pas de marché (Bontems et Rotillon, 2003). Ainsi, il est essentiel de considérer les dommages à l'environnement comme un effet externe (généré par le producteur du bien) mais qui doit tout de même être pris en charge par la société en général. Donc, dans ce modèle, la main invisible d'Adam Smith (théorie qui est souvent résumée par l'étrange image d'une « main » qui harmoniserait les intérêts personnels de sorte à créer la plus grande prospérité sociale) échoue à l'atteinte de l'optimum social requis pour résoudre les problèmes environnementaux. Ainsi, la force naturelle qui guide le capitalisme de marché libre, grâce à la concurrence pour des ressources rares, ne s'applique pas de la même manière pour les ressources naturelles. Les échanges de biens et de services qui ont lieu ne sont pas mutuellement avantageux pour tous les participants au marché et l'application de réglementation s'avère nécessaire afin de protéger l'environnement (Investor's World, 2008). Les incitatifs de la structure doivent alors être modifiés et les prix des biens environnementaux doivent être étiquetés adéquatement sur le marché. Cette tâche peut être considérée comme une internalisation des effets externes (Glasbergen, 1998).

Les prix des biens doivent donc être vrais, c'est-à-dire tenir compte de la vérité sociale en ce qui concerne la dégradation de l'environnement. Les outils les plus utilisés par les autorités publiques dans ce modèle de gouvernance sont ceux qui se conforment au marché tels que les taxes, les frais, les permis échangeables (Glasbergen, 1998), les normes, et les droits de polluer (Bontems et Rotillon, 2003).

3.3.3 Société civile

Ce modèle attribue un rôle essentiel aux citoyens remplis d'assurance ainsi qu'aux liens sociaux qu'ils créent spontanément. Le mécanisme de changement est perçu comme un effort qui permet de rendre la société civile plus dynamique (Glasbergen, 1998).

L'hypothèse de base est que la congruence naturelle de ce modèle prend son fondement entre la démocratisation et la politique environnementale. L'inspiration pour ce modèle est tirée de diverses observations. La première est que, depuis sa création, la politique environnementale a été développée en tandem avec les mouvements de protestation sociale. Par la formation d'une force d'opposition, le mouvement environnemental a été en mesure de démasquer l'incapacité de l'État et/ou l'économie. La deuxième est qu'une relation peut être établie entre les valeurs démocratiques et les caractéristiques des cibles actuelles en matière d'environnement. Ces observations suggèrent qu'une participation publique élargie est impérative et que la démocratie est le processus par lequel les intérêts environnementaux (intérêts communs à l'ensemble de la communauté), peuvent être générés et maintenus (Glasbergen, 1998).

De manière spécifique, ce modèle est principalement fondé sur des liens qui ne sont pas sociaux-économiques mais qui sont plutôt issus de systèmes de valeurs communs. Il encourage alors les discussions et les débats, l'opposition et la critique sociale en tant que mécanismes affectant le changement (Glasbergen, 1998). Ainsi, ce modèle agit par pressions sociales.

3.3.4 Contrôle contextuel et d'auto-gestion

Ce modèle attribue un rôle essentiel à la capacité d'auto-réflexion des sous-systèmes de la société. Le sociologue Niklas Luhmann avait suggéré que la société devrait être caractérisée par un mode principal des différenciations internes. Par cet énoncé, Luhmann fait allusion au fait qu'un système est construit des sous-systèmes ayant des différenciations internes significatives dans un environnement unique. Les diverses formes de différenciations déterminent le degré de complexité qu'une société peut atteindre. Ainsi, la société moderne a évolué en un système fonctionnellement

différencié par ses sous-systèmes, tels que : le système politique, le système économique, le système éducatif, et ainsi de suite (Siisiäinen, 2004).

Les systèmes (composés de sous-systèmes) adhèrent à une logique de développement qui leur est propre. La dynamique interne de ses systèmes peut être mise à profit pour résoudre les problèmes collectifs à condition que les gouvernements supportent la logique de ses sous-systèmes et qu'ils créent les conditions propices à cet effet (Glasbergen, 1998).

Les fondements de ce modèle de gouvernance sont issus de la critique d'un aspect du modèle de contrôle réglementaire. Cet aspect critiqué est la notion que la société peut être modelée par l'intervention du gouvernement. L'inspiration de cette critique vient de la théorie du système social autopoïétique et de la théorie de la réflexivité qui dicte qu'une société peut s'auto-gérer (Glasbergen, 1998).

De manière spécifique, la théorie de la réflexivité vise à élaborer des cadres d'auto-gestion. Sa principale hypothèse est que, pour résoudre les problèmes publics, les règles procédurales peuvent être plus efficaces que celles qui contiennent des ordonnances (Glasbergen, 2008). Ce modèle assume également que les sous-systèmes de la société ont les moyens de prendre en charge ses problèmes sociétaux et qu'ils ont la capacité de réfléchir. Une des conditions essentielles au bon fonctionnement de ce modèle est que le gouvernement établisse des procédures et facilite des structures pour promouvoir le dialogue entre les parties intéressées (Glasbergen, 1998).

3.3.5 Coopération en matière de gestion

Ce modèle attribue un rôle essentiel aux relations de collaboration entre les gouvernements, les organisations non-gouvernementales (ONG) dont les activités principales sont axées sur la médiation, et les intérêts privés. Le mécanisme de changement réside dans la communication et le dialogue, dont les résultats sont fixés dans des accords ou ententes volontaires entre les parties intéressées (Glasbergen, 1998).

Le but de ce modèle de gouvernance est de rendre productive la dépendance mutuelle des parties intéressées. Par exemple, les gouvernements devraient faire bon usage de la capacité de résolution de problèmes des ONG et des intérêts privés en forgeant des alliances stratégiques avec chacun. La communication et le dialogue entre les parties intéressées doit être considéré au même niveau que l'utilisation des outils de politique les plus importants (Glasbergen, 1998).

Afin de rallier un effort commun par les acteurs publiques et privés pour résoudre les problématiques environnementales, des structures fonctionnelles devraient être établies à l'aide de consultations et de négociations pour promouvoir l'action collective (Glasbergen, 1998).

3.4 Éléments des modèles de la gouvernance

Un modèle de gouvernance décrit habituellement un ensemble de structures, de fonctions et de pratiques qui définissent « qui fait quoi », « de quelle manière le faire » et « à quel intervalle le faire ». Ces attributs sont généralement directement reliés aux rôles et relations des parties intéressées d'un gouvernement ou d'une entité organisationnelle, telles que : comité d'administration, haute gestion, employés, fonctionnaires, clients, utilisateurs, contribuables, etc. (Bakker, 2003).

Il y a des différences importantes entre les modèles de gouvernance environnementale décrits à la Section 3.3. La responsabilisation est structurée différemment dans chacun des modèles. Les objectifs dans le cadre de chaque modèle sont différents, et conduisent à des politiques et à une gestion des résultats distinctes. Différents modèles supposent également que différents poids seront accordés à la réalisation des objectifs des acteurs et des parties intéressées (Bakker, 2003).

Ainsi, l'application d'un même modèle de gouvernance peut varier entre les gouvernements et les différentes entités organisationnelles puisque les principes choisis varieront selon leur culture organisationnelle, leur structure sera établie en fonction du mandat et des opérations spécifiques de l'organisme, et l'atteinte des résultats diffèrera selon les objectifs prévus.

3.4.1 Principes

La « bonne » gouvernance est caractérisée par un ensemble de principes choisis dont l'ordre de priorité guide le processus de prise de décision et l'application des pratiques de gestion d'une entité organisationnelle. Les principes ainsi que l'ordre de priorité qui leur est accordée varient selon les paliers de gouvernement, les types d'organisation et les différentes juridictions dans lesquelles les entités organisationnelles sont situées. Il faut également sous-entendre que dans les différentes définitions de la gouvernance, des hypothèses sont émises quant à la légitimité des différents acteurs et décideurs, quant à la robustesse de la structure décisionnelle, et quant à l'acceptation globale des processus de prise de décisions (Bakker, 2003).

Qu'un modèle de gouvernance formel ait été adopté ou non, une entité organisationnelle se doit de définir les principes de « bonne » gouvernance auxquels elle va adhérer et aussi d'établir les rôles et responsabilités des diverses relations entre les parties intéressées. Cela s'avère particulièrement important et utile lorsqu'il s'agit de passer à travers les périodes de changements rapides et lorsque les attentes peuvent être floues ou mal définies (Bakker, 2003).

3.4.2 Structure

La « bonne » gouvernance fournit une structure par laquelle les objectifs d'un gouvernement ou d'une entité organisationnelle sont fixés, et détermine les moyens d'atteindre ces objectifs ainsi que le cadre de surveillance du rendement. Une « bonne » gouvernance devrait également fournir des incitatifs ou susciter l'intérêt nécessaire afin de poursuivre les objectifs qui sont dans l'intérêt de la société et des parties intéressées et devrait aussi faciliter un contrôle efficace (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2004).

Une structure facilitant la prise de décisions, la communication et l'atteinte des objectifs des politiques et programmes est essentielle à l'atteinte d'une « bonne » gouvernance. Il est important de souligner qu'il n'y a pas qu'une seule structure qui soit possible et acceptable. Le modèle choisi variera d'une organisation à une autre selon son mandat,

la complexité de ses opérations, le budget disponible et l'identification appropriée des opportunités du concept de gouvernance définis à la Section 3.2.1.

3.4.3 Résultats

La « bonne » gouvernance permet l'atteinte des résultats souhaités ainsi que la réalisation des objectifs établis (Bakker, 2003). Dans le secteur public, l'atteinte des résultats est le mandat principal que les citoyens confient au gouvernement. L'obligation d'obtenir des résultats de manière efficace dans les domaines sociaux, environnementaux, politiques et économiques plutôt que des rendements financiers rend la chose d'autant plus complexe. Les ouvrages sur la finance ne sont pas d'une grande utilité dans ce domaine puisqu'ils n'offrent pas de formules standardisées permettant de calculer facilement les résultats comme c'est le cas pour les rendements financiers. Il est important de souligner le fait qu'un bon nombre de résultats attendus ne sont d'aucune façon reliés à des données financières ou encore, s'ils le sont, peuvent aussi comprendre des caractéristiques sociales et environnementales tels que la satisfaction du citoyen, l'état d'un écosystème et le respect des valeurs canadiennes (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada [SCTC], 2006a).

Les résultats quantitatifs peuvent être mesurés en valeur numérique, soit en dollars, en heures, en ratio de rotation ou d'une toute autre manière à laquelle une valeur est rattachée. Les résultats qualitatifs, pour leur part, sont mesurés en termes de valeur non numérique. Effectuer des entrevues en profondeur, observer directement des comportements ou des changements, et utiliser la documentation écrite sont toutes des méthodes qui permettent de vérifier l'atteinte des résultats qualitatifs. Typiquement, lorsqu'il s'agit de vérifier les résultats, l'emphase est mise sur les mesures quantitatives puisqu'on les croit plus solides et plus fiables que les mesures qualitatives. Toutefois, des études ont démontré que le fait de s'appuyer principalement sur des mesures d'ordre quantitatif ne suffit pas pour atteindre les résultats d'une gestion stratégique. Selon certains auteurs, l'unique utilisation de mesures quantitatives, telles que celles d'ordre financier, est inadéquate puisqu'elle ne permet pas de guider et d'évaluer le parcours qu'une entité organisationnelle doit effectuer afin de créer et maintenir sa crédibilité et de justifier sa valeur grâce à des investissements touchant le public, la

clientèle, les fournisseurs, les employés, les processus, la technologie et l'innovation (SCTC, 2006a).

4. REVUE CRITIQUE DES PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE

On peut sous-entendre qu'une définition de la gouvernance est implicitement « bonne » puisqu'un auteur aura jugé que cette définition reflétait adéquatement les besoins de celui-ci. Toutefois, la gouvernance d'un gouvernement ou d'une organisation n'aura la réputation d'être « bonne » que lorsque les résultats attendus seront atteints en utilisant les opportunités établies.

La première partie de ce chapitre de l'essai sera consacrée à définir les principes de gouvernance choisis, pour ensuite enchaîner avec une revue du fonctionnement du BÉOG selon les principes choisis et définis.

4.1 Principes de la « bonne » gouvernance et de la « bonne » gouvernance environnementale

La « bonne » gouvernance est la résultante d'un processus décisionnel, de la mise en œuvre d'opportunités d'intervention et de l'instauration de nouveaux modes d'élaboration et d'intégration de politiques et de principes qui ont comme but commun d'atteindre ce qui est « bon » ou ce qui est considéré comme « bon » par les cadres, les employés, les citoyens ou leurs représentants imputables. Bien que le terme « bon » puisse être utilisé de manière subjective et signifier différentes choses pour différentes personnes, il existe tout de même un certain consensus sur les principes pouvant être utilisés pour mesurer la « bonne » gouvernance. Plus précisément, pour être considéré comme « bonne », la gouvernance devrait afficher un degré élevé de :

- responsabilité des cadres et membres d'une société ou entité organisationnelle;
- performance dans ses activités et opérations avec comme but l'atteinte d'un résultat attendu;
- transparence dans ses démarches et divulgation de l'information; et (Loudon and Fortin, 2001); et
- participation dans le processus décisionnel, la mise en œuvre d'opportunités d'intervention, et l'instauration et l'élaboration de politiques et principes (Bakker, 2003).

Pour démontrer un « bonne » gouvernance environnementale, deux (2) autres principes visant la protection de l'environnement peuvent être ajoutés à ceux de la « bonne » gouvernance et du même ordre, doivent être atteints à de hauts niveaux :

- l'application du principe de précaution en vue de minimiser les risques et les dommages faits aux écosystèmes terrestres; et
- la durabilité dans le processus ainsi que l'application des décisions (Loudon and Fortin, 2001).

4.1.1 Principe de responsabilité

Dans la réalisation de la « bonne » gouvernance, le principe de responsabilité permet de conduire à l'atteinte des objectifs en suivant des lignes claires des responsabilités, en ayant une bonne communication et en démontrant une confiance. En retour, cela permet de conduire à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques spécifiques concernant divers domaines applicables à l'organisation concernée (Bakker, 2003). Ainsi, la responsabilité peut relever de, et toucher plusieurs domaines, tels que : l'économie, la société et l'environnement (Société immobilière du Canada, 2001).

La responsabilité d'un gouvernement ou d'une entité organisationnelle peut être définie comme l'engagement à participer au développement économique durable, tout en travaillant avec les contribuables, les employés, les collectivités locales et l'ensemble de la société à l'amélioration de la qualité de vie en général. La responsabilité accorde, de plus en plus, une importance particulière à l'environnement dans le cadre du processus de prise de décisions, des transactions, des activités et des opérations (Société immobilière du Canada, 2001). C'est aussi un principe éthique qui admet qu'il y a obligation pour tous et chacun de protéger l'environnement, humain et naturel, ou de réparer les dommages causés (Wikipédia, 2008d). La responsabilité se soucie également des préoccupations, des traditions et du patrimoine des collectivités touchées (Société immobilière du Canada, 2001). On pourrait aussi dire que le principe de responsabilité est la responsabilisation de l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée, quelle qu'elle soit (Manitoba Health, 1999).

La responsabilité implique une relation formelle ainsi que la délégation directe d'une partie intéressée à une autre. Cette délégation est nécessaire afin d'établir un cadre de responsabilisation qui se concentre principalement sur les relations formelles entre l'autorité et ses domaines d'application, c'est-à-dire là où les responsabilités ont été développés, les attentes sont claires, une notification est exigée et la performance est évaluée (Manitoba Health, 1999). L'établissement d'un cadre de responsabilisation propre à un gouvernement ou à une entité organisationnelle vient confirmer la présence des éléments suivants : la responsabilisation des cadres supérieurs ou des membres du conseil d'administration, lesquels sont chargés d'assurer une saine gestion de l'information dans le contexte de la prestation des programmes et des services de l'organisme; la responsabilisation du personnel au plan de la création ou de la production, de l'utilisation et de la préservation de l'information servant à appuyer la prise de décisions, la prestation des programmes et des services ainsi que la production des biens (Gouvernement du Canada, 2007). La Figure 4.1 illustre un modèle conceptuel décrivant les éléments clés d'une relation de responsabilité. L'ensemble de ces éléments forment une boucle de rétroaction de la responsabilité (la traduction des termes anglais est fournie dans les boîtes de texte avec un astérisque).

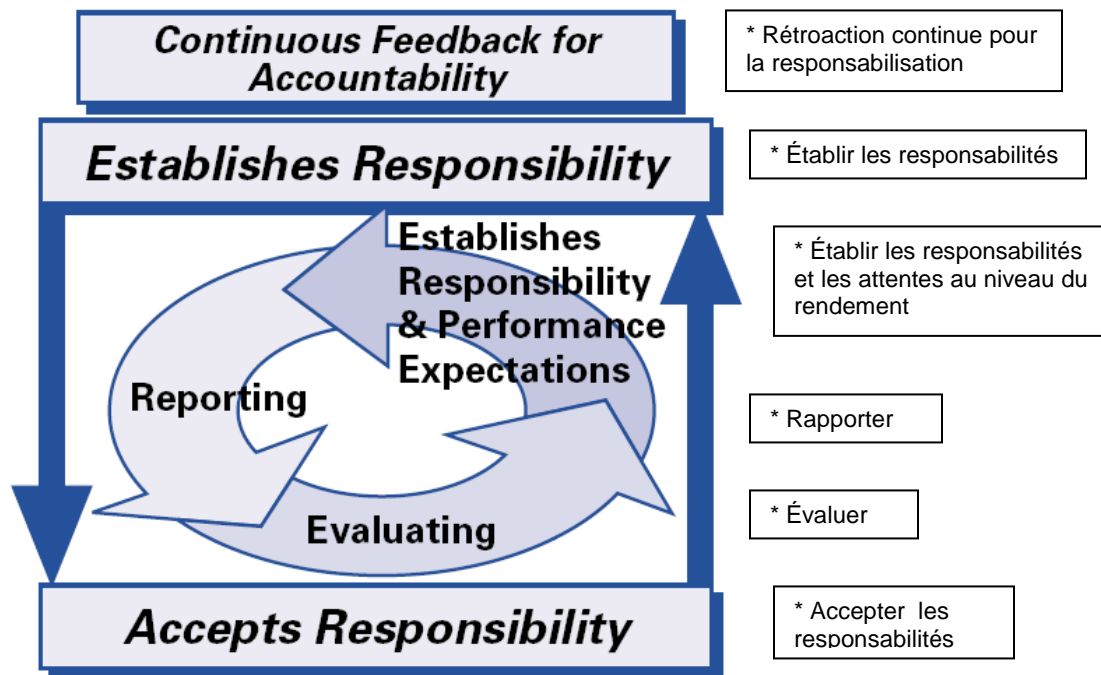


Figure 4.1 Boucle de rétroaction de la responsabilité. Tiré de : Manitoba Health (1999, p. 4).

Plusieurs conditions importantes sont sous-entendues dans les relations efficaces de responsabilisation :

- que les rôles et responsabilités respectives soient bien compris;
- que les attentes au niveau du rendement soient explicites;
- que les ressources adéquates soient disponibles;
- que les exercices de revue et d'évaluation soient effectués; et
- que des actions de suivi, y compris les récompenses et les sanctions, soient utilisées pour améliorer le rendement futur (Manitoba Health, 1999).

Dans l'établissement de toute relation de responsabilisation, le processus commence habituellement par la définition des responsabilités et des attentes de la relation entre les parties intéressées. Par la suite, le rapportage de l'efficacité de la relation est fait, basé sur une méthode de mesure des résultats, du rendement ou des progrès accomplis en vue de l'atteinte des responsabilités et des objectifs fixés préalablement. L'évaluation des responsabilités a ensuite lieu et permet d'analyser l'information et les rapports de rendement reçus lors de la phase de rapportage. À la lumière de ces données, des décisions peuvent être prises en vue de maintenir ou d'adapter les relations de responsabilisation (Manitoba Health, 1999). Et le cycle reprend de nouveau afin d'être constamment amélioré.

4.1.2 Principe de performance

Florence Nightingale avait bien saisi à quel point le principe de performance était important pour l'établissement de la « bonne » gouvernance lorsqu'elle avait déclaré ceci :

«Le but ultime est de gérer la qualité. Mais vous ne pouvez pas gérer jusqu'à ce que vous ayez une façon de la mesurer, et vous ne pouvez pas mesurer jusqu'à ce que vous puissiez la contrôler ». (Arah *et al.*, 2003)

Les données et les faits ne sont pas comme des galets sur une plage qui attendent d'être ramassés et recueillis. Ils ne peuvent être perçus et mesurés que par l'intermédiaire d'un cadre conceptuel et théorique qui permet de définir quels sont les faits pertinents, et de quelle façon il est possible de les distinguer du bruit de fond. En effet, nombreux sont les gouvernements et entités organisationnelles qui développent

des cadres conceptuels pour la surveillance, la mesure et la gestion de la performance de leurs politiques, programmes et systèmes. Ceux-ci ont pour but d'assurer leur efficacité, équité, efficience et qualité (Arah *et al.*, 2003).

Cela implique l'usage d'indicateurs de performance (IP) (aussi communément appelé indicateurs de rendement) ou des mesures visant à capturer une variété de tendances et facteurs reliés aux politiques, programmes ou systèmes dont on cherche à mesurer la performance. Les IP exigent une définition opérationnelle de la qualité pour être développés, car ils sont essentiellement une mesure quantitative de la qualité. Les données recueillies grâce aux IP serviront aux parties intéressées afin de les guider dans leur processus de prise de décisions (Arah *et al.*, 2003).

Toutefois, il n'existe pas de modèle ou de processus unique d'élaboration des objectifs et des IP. Il n'y a également pas de processus qui garantira l'obtention de bons résultats. Cependant, des leçons peuvent être tirées de l'examen des nombreuses études et publications disponibles. De même, des idées peuvent être obtenues grâce au développement de partenariats avec diverses entités organisationnelles ainsi que par des ententes de nature collaborative avec les praticiens du domaine sur l'application des mesures de performance à la gestion des problèmes d'ordre social, économique, environnemental et de développement durable (Bureau du vérificateur général du Canada, 2008).

4.1.3 Principe de transparence

La transparence peut être perçue comme étant la qualité d'un corps qui laisse passer la lumière. Ainsi, ce qui importe, ce n'est pas le corps qui est transparent et qui fait passer la lumière, mais plutôt l'objet qui est derrière et que l'on cherche à regarder. On peut comparer cet objet à la qualité de l'information dispensée par un gouvernement ou une entité organisationnelle. Le principe est simple, pour que l'objet soit vu avec une grande clarté, il faut plus de transparence. Cette transparence représente l'information relativement à un sujet d'intérêt (Athlan, 2002).

Cette idée de transparence a été transposée comme un principe de gouvernance par les Américains, après le crash boursier de Wall Street en 1929, lorsque certains économistes ont démontré que leurs intérêts avaient été très mal défendus par les dirigeants d'entreprises, dont les pouvoirs étaient devenus trop importants. Le principe de transparence avait alors comme but de rendre le pouvoir aux actionnaires afin de rétablir la confiance dans le Marché boursier (Athlan, 2002).

Le fait d'obtenir et de démontrer une meilleure transparence dans la gestion des gouvernements et des entités organisationnelles, par la qualité de l'information qu'elles dispensent, permet d'améliorer leur administration, leurs opérations ainsi que leur image auprès du grand public, des clients et des investisseurs (Athlan, 2002). La Confédération Suisse en est un exemple. Ayant réalisé l'importance et les bienfaits de l'adhésion au principe de transparence, la Confédération Suisse a choisi de le légiférer. La *Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration*, a été promulguée en décembre 2004. Cette loi a pour but de créer davantage de transparence en garantissant le libre accès aux documents officiels émanant de l'administration fédérale. Elle garantit l'accès aux documents officiels, contribue à l'information du public et renforce sa confiance dans l'Etat et l'administration. De par cette loi, l'application du principe de transparence permettra d'améliorer la visibilité de l'action de l'administration suisse et de la suivre plus facilement (Confédération Suisse, 2008).

La transparence est non seulement considérée comme un principe de la « bonne » gouvernance mais certains auteurs (par exemple, Elisabeth Laville, Dominique Wolton et Thierry Libaert) la considèrent également comme le quatrième pilier du développement durable. Selon la définition de Gro Harlem Brundtland, le développement durable repose sur un modèle visant à concilier l'économique, le social et l'environnemental. Or sans communication, ces trois (3) autres piliers ne sauraient être conjugués. Le principe de transparence qui est de nature communicationnelle, impose le respect de règles et des normes quantitatives et qualitatives établies relativement aux informations diffusées. Il empêche « l'opacité » d'être créée lorsqu'un risque existe, il empêche l'information d'être manipulée ou tronquée et il traduit la nécessité d'un ancrage déontologique dans les processus de communication, d'échange d'informations et des efforts de concertation. Ainsi, il reconnaît le domaine de la

communication comme étant au même niveau que les domaines économiques, sociaux et environnementaux lors de l'élaboration d'une démarche de développement durable (Libaert, 2006).

4.1.4 Principe de participation

Avant les années 90, le droit à la participation, souvent interprété comme le droit d'être consulté, ne s'était pas étendu au-delà des études d'impacts environnementaux. L'importance de la participation a été soulignée et reconnue avec les ententes des divers accords internationaux ayant des objectifs environnementaux. Ainsi, le Principe 10 de la Convention de Rio met l'emphase sur le sagesse d'un public pleinement informé lorsqu'il s'agit de trouver des solutions à des problématiques environnementales (voir Annexe 2) (Beder, 2006). Le Chapitre 23.2 de l'Agenda 21, accepté par plus de 100 nations, met également l'emphase sur le besoin à la participation publique et stipule qu'une large participation au processus décisionnel est un pré-requis à l'atteinte du développement durable (voir Annexe 3) (Organisation des Nations Unies, s.d.).

La participation est importante pour trois (3) raisons : elle peut aider à prendre des décisions plus efficaces ; elle permet d'accroître l'acceptabilité politique des décisions ; et elle favorise la reddition de comptes. Afin que la participation soit réellement efficace, la communauté affectée doit être pleinement informée et doit être capable d'accéder facilement à toute information pertinente (Bakker, 2003). Le principe de transparence et le principe de participation sont alors inter-reliés et ne peuvent être conjugués l'un sans l'autre.

La véritable participation publique, c'est-à-dire la participation des citoyens, exige la démonstration d'intérêt ainsi qu'un engagement dans le processus de prise de décisions relié aux domaines social et politique susceptibles d'affecter leurs communautés. Le public doit également avoir une véritable chance de déterminer le résultat. Donc, ceux qui mènent l'exercice de participation doivent non seulement être à l'écoute de la communauté mais ils doivent aussi tenir compte de l'opinion et de tous ceux qui ont un enjeu dans le résultat. Plus que cela, la véritable participation publique exige une

redistribution du pouvoir afin que les participants puissent prendre part dans le processus décisionnel (Beder, 2006).

Alors, lorsqu'elle est utilisée efficacement, la participation peut aider à établir des priorités, à trouver des solutions collectives et à en arriver à une prise de décision plus unanime. Dans une telle situation, la communauté est donc transformée en un promoteur d'idées et un acteur actif dans le domaine des affaires publiques. Le gouvernement devient alors le conseiller et le « metteur en œuvre » technique des travaux sur lesquels le grand public s'est mis d'accord (Beder, 2006).

La participation des parties intéressées dans les processus décisionnels est une composante essentielle à la « bonne » gouvernance. Toutefois, cela ne signifie pas que la participation est toujours nécessaire. Elle peut être structurée autour d'une variété d'options qui peuvent inclure l'information du public, par voie de consultation, jusqu'à la pleine et entière représentation de celui-ci (Bakker, 2003). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en est un exemple au Québec de processus décisionnel qui requière la participation du public. Il a pour mission d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects biophysique, social et économique (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2008).

4.1.5 Principe de précaution

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972, une série de principes ont été adoptés en vue de promouvoir une gestion écologiquement rationnelle de l'environnement. Cet ensemble de principes, mieux connu sous la *Déclaration de Stockholm*, a placé les questions écologiques au rang des préoccupations internationales. Cette Déclaration a également marqué le début d'un dialogue entre pays industrialisés et en voie de développement afin d'établir les liens existant entre la croissance économique, la pollution au plan global et le bien-être des peuples dans le monde entier (Organisation des Nations Unies, 1993).

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue en 1992 à Rio de Janeiro, réaffirme la Déclaration de Stockholm et cherche à en assurer le prolongement dans le but d'établir un partenariat mondial. Elle témoigne des deux (2) grandes préoccupations qui sont apparues durant les 20 ans séparant ces deux conférences : la détérioration de l'environnement, tout particulièrement de sa capacité à entretenir la vie, et l'interdépendance entre le progrès économique à long terme et la nécessité d'une protection de l'environnement. Toutefois, ce n'est qu'avec l'adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, avec ses 27 principes, que le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement a progressé (Organisation des Nations Unies, 1993).

Bon nombre de pays, incluant le Canada, ont appuyé de manière particulière le Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (voir Annexe 2) qui stipule l'affirmation suivante :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (Environnement Canada, 2001).

Il devient alors impératif, dans un contexte d'incertitude scientifique importante et afin de prévenir tous préjudices graves ou irréversibles, que les décisions soient prises de manière à maîtriser le risque tout en respectant les intérêts du public (Environnement Canada, 2001). Ainsi, l'application du principe de précaution est une démarche particulière faisant partie de la gestion des risques qui dicte les mesures à prendre. Lorsque l'on applique cette démarche dans un contexte de profonde incertitude scientifique, il est important d'avoir des repères et des garanties à propos des conditions lorsqu'une décision doit être prise au sujet d'un risque de préjudices graves ou irréversibles. L'application du principe de précaution intervient principalement lors de l'élaboration des options ainsi que lors de la prise de décision sous forme de jugement, éclairé par les valeurs et les priorités (Environnement Canada, 2003).

Afin d'appliquer le principe de précaution de manière adéquate, il est important de reconnaître et de tenir compte de ses deux (2) composantes essentielles:

1. La décision politique d'agir, qui nécessite:

- l'identification des effets néfastes potentiels qui menacent le niveau de protection souhaité, pour le présent et le futur, lorsque
- ces effets indésirables sont causés ou aggravés par l'activité humaine, et
- que l'évaluation scientifique de ces effets montre qu'ils sont plausibles et hautement probables, et
- de reporter une action la rendra plus difficile à mettre en œuvre et moins efficace plus tard.

2. Les mesures à prendre si des actions sont choisies (Beder, 2006).

Le principe de précaution n'est pas incompatible avec l'innovation technologique, mais il nécessite une nouvelle approche de gestion – une approche qui encourage l'exploration d'autres modes de développement qui sont compatibles avec une bonne qualité de vie des générations présentes et futures. Ce principe requiert d'avoir recours à l'imagination dans le développement de la sécurité et des technologies plus écologiques. En d'autres mots, le principe de précaution ré-orienté l'innovation pour la rendre plus humaine et plus respectueuse de l'environnement (Beder, 2006).

Au Canada, l'application du principe de précaution est légiférée. Selon la *LCPE, 1999*, le GduC s'engage à adopter le principe de la prudence (autre terme utilisé dans la Loi mais ayant la même signification que précaution), si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement (Ministère de la Justice Canada, 2008a).

La législation environnementale moderne démontre plus d'anticipation que la législation antérieure. Bien que l'introduction de règlements a été, dans la plupart des cas, forcé par des éléments de preuve de dommages à l'environnement, ils cherchent néanmoins à prévenir d'autres dommages par l'examen préalable des impacts environnementaux des activités humaines, par l'évaluation des risques ainsi que par la prévention des activités connues pour être nocives. Ceux-ci sont fondés sur l'idée qu'il est plus sûr et souvent moins coûteux d'éviter les dommages plutôt que d'essayer de les corriger ou d'y remédier plus tard. Le principe de précaution va encore plus loin et stipule que lorsqu'il y a incertitude à savoir si des dommages graves ou irréversibles seront causés, selon

toutes probabilités, des mesures devraient être prises pour empêcher ces dommages (Beder, 2006).

4.1.6 Principe de durabilité

La première vague de la protection de l'environnement moderne est associée au mouvement contre-culture des années 1960 et 1970. Celle-ci est née des préoccupations de la conservation de la nature traditionnelle, a évolué en prise de conscience mondiale du potentiel de crise écologique et introduit la notion de « durabilité » des systèmes globaux en équilibre. Les environmentalistes et les autres parties intéressées ont fait valoir que la croissance exponentielle mondiale ne peut être durable, c'est-à-dire que la croissance ne peut se poursuivre indéfiniment puisque la planète est finie, c'est-à-dire qu'elle a ses limites. Ainsi, la croissance exponentielle des populations et de l'activité industrielle ne peut être soutenue sans épuiser les ressources terrestres de façon considérable et sans surcharger la capacité de la planète à faire face à la pollution (Beder, 2006).

Entre 1965 et 1970, les groupes environnementaux ont proliféré et la protection de l'environnement est devenue d'autant plus importante pour le public, particulièrement intéressé par le contrôle de la pollution. Un sentiment d'urgence – même de crise – a soudainement envahi le débat public par des questions et des problématiques environnementales. Malgré la controverse autour de la question de savoir si la croissance économique s'avérait une aide ou un obstacle à la réalisation de la durabilité écologique, le rôle essentiel des écosystèmes terrestres à soutenir la vie, à assurer la santé ainsi que le bien-être de l'humain a néanmoins été largement reconnu. Le fait que l'activité humaine a le potentiel d'endommager irrémédiablement les écosystèmes a également été reconnu à cette époque (Beder, 2006).

Il faut aussi reconnaître que la durabilité prend toujours en considération l'exploitation mais que, par contre, l'exploitation n'est pas une condition sinéquanone de la durabilité. De cesser ou de s'abstenir d'exploiter une ressource ou un écosystème et de l'abandonner à son évolution naturelle peut aussi faire partie intégrante d'un développement durable. Le concept de durabilité doit être défini et appliqué sur

différents plans selon l'aspect évalué. Une variété de modèles et de concepts spécifiques ainsi que des directives concrètes débouchant sur des actions doivent être développés et mis en œuvre afin d'atteindre et d'assurer un certain seuil de durabilité (Commission Internationale pour la Protection des Alpes, 2007).

L'objectif ultime de mettre en place le principe de durabilité au sein de la structure de gouvernance d'un gouvernement ou d'une entité organisationnelle est de favoriser le bon fonctionnement de l'alignement entre les individus, la société, l'économie et la capacité régénératrice de la planète. Cet alignement constitue un type particulier de dynamique qui pourrait s'expliquer comme une interaction équilibrée entre une population et la capacité de son environnement. C'est cet équilibre qui doit faire l'objet d'une définition de la durabilité (Ben-Eli, 2006).

4.2 Évaluation du modèle de gouvernance de l'initiative d'« Écologisation des opérations gouvernementales » et du Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales

Le modèle de gouvernance de l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales* est-il « bon »? Le BÉOG est-il organisé et structuré pour atteindre ses objectifs? Ces questions sont d'une importance fondamentale dans les domaines de la politique, de l'application de la politique, de l'administration publique, et de la gestion publique puisqu'elles motivent systématiquement l'étude de la gouvernance de cet organisme fédéral. Dans cette section, une explication de la gouvernance relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales sera présentée et une évaluation de l'adhérence aux principes sera effectuée.

4.2.1 Structure du modèle de gouvernance

Les modèles de gouvernance principaux exposés à la Section 3.3 servent généralement de guide lors de l'établissement de la gouvernance d'une entité organisationnelle, d'un programme ou d'une initiative. Toutefois, dans certains cas, ils peuvent avoir un effet limitant sur les structures ainsi que sur les opérations et les activités. Dans certains cas,

il est alors plus approprié de développer un modèle de gouvernance « fait sur mesure ». Lors de la création d'un hybride entre plusieurs modèles, les gouvernements et les entités organisationnelles doivent examiner attentivement les répercussions potentielles des changements aux mesures d'incitation, aux sanctions, aux buts, aux structures de responsabilisation, et aux rôles des consommateurs, employés ou citoyens. Cela est particulièrement important lorsqu'un modèle hybride est considéré puisque les problèmes sont susceptibles de se poser lorsque certains aspects du modèle de gouvernance sont disjoints, incohérents ou incompatibles. Par exemple, une disjonction entre les cycles politiques qui peuvent être plus courts que le cycle de vie des infrastructures, compromettant ainsi la durabilité du financement d'un programme ou d'une initiative (Bakker, 2003).

En se basant sur la définition des principaux modèles de gouvernance, celui utilisé pour l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales* et par le BÉOG serait plutôt un modèle hybride regroupant divers éléments des différents modèles. Le Tableau 4.1 synthétise les éléments du modèle de gouvernance du BÉOG relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales.

Tableau 4.1 Synthèse du modèle de gouvernance pour l'atteinte de l'écologisation des opérations gouvernementales.

| Éléments du modèle | | Explication |
|-------------------------------|---------------------------|---|
| Propriétaire des biens | Le Gouvernement du Canada | Chaque ministères et organismes est propriétaires de biens tels que : équipement informatique, matériel de bureau, véhicules, etc. Certains seront également propriétaire de biens immobiliers spécifiques au mandat et opérations de ceux-ci. Par exemple, Parcs Canada assure l'intégrité écologique et commémorative des Parcs nationaux et des Lieu historiques, Service correctionnel Canada gère et maintien la sécurité dans les pénitenciers fédéraux, la Défense nationale opère des bases militaires, l'Agence canadienne d'inspection des aliments est responsables de laboratoires, etc. |

| Éléments du modèle | | Explication |
|---|--|---|
| Gestionnaire des biens | Le Gouvernement du Canada | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est le plus grand gestionnaires d'immeubles pour le Gouvernement du Canada. Dans certains cas, TPSGC embauche des firmes spécialisées pour s'occuper de la gestion des installations (PWGSC, 2008). Toutefois, les autres ministères et organismes responsables de gérer leurs biens, si ce n'est pas fait par l'utilisation des services de TPSGC. |
| Consommateurs principaux de services | Le Gouvernement du Canada | Chaque ministère et organisme utilise les services TPSGC en matière d'écologisation des opérations puisque celui-ci établit des priorités à l'échelle du gouvernement, ainsi que les responsabilités, les objectifs, les échéanciers et les exigences en matière de rapports (PWGSC, 2008). |
| Type de structure organisationnelle | Fonction publique | Le BÉOG est une entité sous TPSGC. Il est structuré de manière hiérarchique (voir Figure 2.2). La Directrice générale est responsable des deux (2) directorats : Élaboration de politiques et Stratégie et planification. Le BÉOG n'a pas le pouvoir de dicter une conduite aux autres ministères et organismes fédéraux. Celui-ci n'a pas de droit conférés par la Loi à cet effet. Le BÉOG ne peut qu'influencer leur conduite et les guider vers l'écologisation de leurs opérations. |
| Mécanisme de reddition des comptes | Rapports ministériels sur le rendement (RMR) Rapports sur les plan et priorités (RPP) | Le RMR est le principal moyen qui permet aux ministères de faire connaître au Parlement la façon dont ils gèrent leurs programmes en accordant toute l'importance voulue à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé. Le RPP est le principal moyen qui permet aux ministères de faire connaître au Parlement leurs plans pour administrer leurs programmes en accordant toute l'importance voulue à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé. |

| Éléments du modèle | | Explication |
|---|--|--|
| | | <p>Selon la nouvelle Loi, la stratégie fédérale de développement durable permettra de prévoir des objectifs et cibles fédéraux de développement durable et une stratégie de mise en oeuvre visant l'atteinte de chaque cible et elle permettra de préciser, pour chacune d'elles, le ministre qui en est responsable.</p> |
| Décideurs principaux | <p>Les sous-ministres concernés : TPSGC (BÉOG), Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor</p> | <p>Les sous-ministres délégués responsables pour TPSGC, EC et STC décident des secteurs prioritaires et acceptent les rôles et responsabilités proposés dans le Rapport du vérificateur général en 2008.</p> <p>Chaque ministère et organisme fédéral est toutefois responsable de l'atteinte des cibles de développement durable établies dans leur SDD respective et par le fait même, de participer à l'atteinte des cibles pangouvernementales et exigences relativement à l'écologisation des activités du gouvernement.</p> |
| Objectifs stratégiques des preneurs de décisions | <p>Services de qualité</p> <p>Saine intendance</p> | <p>Les ministères et organismes profitent d'une gamme de services pangouvernementaux centralisés efficaces.</p> <p>Les Canadiens bénéficient de l'application d'une saine intendance et d'une surveillance adéquate dans la prestation de services pangouvernementaux centraux.</p> |
| Incitatifs clés pour une bonne performance | <p>Crédibilité du BÉOG</p> <p>Bonus du contrat de performance</p> | <p>Puisque les cibles établies par le BÉOG n'ont pas force de loi sur les autres ministères et organismes fédéraux, il doit démontrer sa crédibilité pour assurer la collaboration pangouvernementale et l'atteinte des objectifs et cibles stratégiques.</p> <p>Les cadres signent à chaque année un contrat de performance dans lesquels sont établis des objectifs à atteindre. Ainsi, ceux qui sont responsables de l'écologisation des opérations gouvernementales doivent nécessairement atteindre les objectifs relatifs afin d'obtenir leur bonus rémunéré (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada [SCTC], 2005b).</p> |

| Éléments du modèle | | Explication |
|--|-------------|---|
| Sanctions pour l'échec au maintien des services | Aucune | <p>Le Parlement dispose de moyens de sanction peu efficaces en cas de mauvaise gestion. Il ne peut appliquer de sanctions personnelles aux ministres (au-delà de la censure politique) et retirer au gouvernement son appui (au moyen d'un vote de non-confiance) n'est une menace réelle que dans le cas des gouvernements minoritaires. Néanmoins, il n'était pas question de modifier la convention selon laquelle le Parlement n'applique pas de sanctions personnelles contre des fonctionnaires (SCTC, 2005b).</p> <p>En 2006, le premier ministre fédéral, Stephen Harper a informé ses ministres de sa nouvelle politique interne qui dicte que tout faux pas pourrait leur valoir des sanctions. Ces sanctions sont prévues pour les membres du cabinet qui embarrasseraient ou contrediraient le gouvernement en public. Ces sanctions s'appliquent toutefois seulement aux ministres qui divergent de la plate-forme du parti Conservateur et non pour le manque de performance de leur ministère respectif (Le Devoir, 2006).</p> |
| Type de participation des consommateurs de services | Horizontale | <p>Le BÉOG agit comme chef de file et mène l'initiative d'<i>Écologisation des opérations gouvernementales</i>. Cette initiative se veut horizontale puisqu'elle dépasse les limites organisationnelles du BÉOG. Par conséquent, il a dû former une équipe d'élaboration des objectifs pangouvernementaux tout en tenant compte des priorités des organisations partenaires.</p> |

4.2.2 Application des principes de gouvernance

La description des opérations et activités du BÉOG, relativement à l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales* présentée dans cet essai, est fondée principalement sur l'information disponible au grand public. Lire les rapports gouvernementaux est une excellente façon d'obtenir des informations sur l'état des choses et sur ce qui se passe autour de nous. Une telle avalanche de données peut

certes donner l'illusion d'un contrôle qui, dans certains cas, peut ne pas être représentatif de l'état d'avancement d'un programme ou d'une initiative de nature fédérale.

Puisque les vérifications du Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC) font ressortir de manière indépendante, l'information, une assurance, des avis et des recommandations sur la gestion fédérale, les rapports du BVGC sont utilisés comme outils de référence de l'évaluation de l'application des principes de « bonne » gouvernance par le BÉOG. Ainsi, le CEDD établit, au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes, un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre (Ministère de la Justice Canada, 2008b).

Concrètement, le BVGC est chargé d'effectuer des vérifications législatives, des vérifications de gestion des ministères et des organismes fédéraux, des vérifications des états financiers du gouvernement et des examens spéciaux. Alors, une revue de ces rapports traitant des opérations du BÉOG ainsi qu'aux activités relatives à l'écologisation des opérations gouvernementales permet de faire ressortir les pratiques exemplaires et les secteurs qui nécessitent une attention particulière. L'état de l'application de chaque principe de gouvernance est revu selon les divers rapports produits par le BVGC et présentés au Parlement.

« Principe de responsabilité »

En mai 2000, le CEDD faisait ressortir dans son Rapport que la poursuite du développement durable était rendue très complexe par le fait que la responsabilité était largement partagée entre les ministères et organismes fédéraux, d'autres gouvernements et même d'autres parties intéressées. À cette époque, aucun organisme n'était responsable de l'ensemble. Ils devaient tous travailler de concert en vue de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie coordonnée. Mais la gestion de ces relations de travail s'est avérée difficile, voir impossible (Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada [CEDDC], 2000).

En 2008, pour rectifier la situation, la CEDD demande alors à TPSGC de collaborer avec le SCT, EC et d'autres ministères et organismes afin de revoir les pouvoirs, les rôles, les

responsabilités et la capacité en matière d'écologisation des activités du gouvernement, dans le but de clarifier le leadership et les responsabilités relativement à l'écologisation des activités du GduC (Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada [CEDDC], 2008). Cette recommandation peut être considérée comme un bon point de départ pour assurer une mise en application efficace de l'écologisation des opérations et ce, tout en responsabilisant les divers ministères et organismes fédéraux. TPSGC a alors mis en place le *Partenariat pour l'action*. Cette initiative récente a permis de clarifier les rôles et responsabilités. Les effets de cette initiative n'ont pu être vérifiés. Par contre, le BÉOG demeure une entité de TPSGC sans réel pouvoir sur les autres ministères et organismes fédéraux. Le BÉOG ne peut que recommander des cibles et des objectifs, développer des guides et des documents de travail, et finalement fournir son expertise aux autres ministères et organismes fédéraux en matière d'écologisation des opérations gouvernementales.

Alors, les guides et documents produits ainsi que les cibles établies par le BÉOG ont toujours une application facultative (CESDC, 2008), la responsabilisation des autres ministères et organisme fédéraux vis-à-vis ces politiques et cibles établies pour l'avancement de l'écologisation des opérations gouvernementales ne peut pas être garantie. Certains ministères jugeront l'application de leur mandat spécifique ainsi que leur propre façon de faire les choses plus importantes que de se soumettre aux demandes du BÉOG en matière d'écologisation des opérations, ou encore, certains auront établi des cibles complètement différentes pour leur SDD qui sont, selon eux, plus pertinentes que celles proposées.

« Principe de performance »

Selon le Rapport Le point du CEDD, publié en mars 2008, le gouvernement a raté une occasion de faire preuve de leadership lorsqu'il a établi les cibles des SDD. Les résultats de la vérification de suivi présentés dans ce rapport ont permis de constater que les directives fédérales et les cibles établies pour aider les ministères et organismes fédéraux à préparer leurs SDD, étaient facultatives et sujettes à interprétation. Certes, il s'agissait d'un premier pas dans la bonne direction mais si les autres ministères et organismes fédéraux ont choisis de ne pas suivre ces directives. Il est possible que le BÉOG n'avait pas bien communiqué l'importance de celles-ci ou encore, peut-être qu'il n'avait pas été attentifs aux besoins des autres entités fédérales lorsqu'elles avaient été

développées. Aussi, le fait que le GduC utilise diverses méthodes d'établissement des mesures de performance et des rapports rend difficile tout regroupement de l'information, voir même impossible dans certains cas.

Le BÉOG tente de concerter les données des ministères et organismes fédéraux sans tenir compte du fait que la plupart de ceux-ci ont des systèmes de collecte de données et des indicateurs de performance différents. Statistique Canada est le ministère-expert responsable de recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des renseignements statistiques portant sur les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques et générales des Canadiens (Statistiques Canada, 2008). Statistiques Canada pourrait s'ajouter comme participant dans le *Partenariat pour l'action* advenant la disponibilité de ressources adéquates pour lui permettre de mener à bien un tel projet d'envergure.

Enfin, le fait qu'il n'y ait pas de stratégie de consolidation de l'information à l'échelle du GduC nuit à la progression en matière d'orientation et de directives centrales sur l'écologisation des opérations gouvernementales en vue de la préparation des SDD (CEDDC, 2008). À cet effet, on serait porté à penser que la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable* assurerait une meilleure performance en rectifiant les manquements des quatre derniers cycles de développement des SDD ministérielles. Toutefois, celle-ci stipule que son objet est le suivant :

« La présente loi vise à définir le cadre juridique pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie fédérale de développement durable qui rend le processus décisionnel en matière d'environnement plus transparent et fait en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte devant le Parlement. » (Ministère de la Justice Canada, 2008a).

La Loi a comme but principal la transparence sans adresser le principe de performance. Ce sont les RMR et RPP qui sont les outils de reddition de compte devant le Parlement et qui permettent de démontrer le niveau d'atteinte de la performance. C'est aussi EC qui est responsable de développer le guide en vue de l'élaboration des stratégies ministérielles qui feront parties de la nouvelle stratégie fédérale en se basant sur les cibles établies par le BÉOG et son *Partenariat pour l'action*.

La performance globale de l'écologisation des opérations gouvernementales est présentement impossible à obtenir. Il n'y a pas de base de référence

pangouvernementales pour les divers aspects environnementaux et dans certains cas, il n'y a pas de base de référence ministérielle courante ou même existante puisque certaines entités fédérales n'ont pas les ressources adéquates. Aussi, les cibles et les indicateurs de performance étant variable d'un organisme fédéral à un autre, il est donc pratiquement impossible de colliger toutes ces informations. Compte tenu de la taille du GduC et de la complexité de ses activités et opérations, la mesure de performance est sans doute l'un des plus grands défis dans l'atteinte de l'écologisation des opérations gouvernementales. Trouver de bons indicateurs convenables à tous les ministères et organismes fédéraux permettant de mesurer l'avancement et de cibler les secteurs prioritaires pour les années à venir s'avère une tâche d'envergure.

« Principe de transparence »

Le BVGC n'a encore soumis aucun rapport concernant le niveau de transparence démontré par le BÉOG ou encore par les ministères et organismes fédéraux ayant des rôles spécifiques en ce concerne l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*. La nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable (2008)* a été développée avec, entre autre, l'objectif d'accroître la transparence en matière de développement durable. Toutefois, il est également important de reconnaître l'importance du régime fiscal sur le comportement des Canadiens et à quel point il peut avoir une incidence directe et indirecte significative relativement à l'environnement et au développement durable.

Finances Canada est le ministère chargé d'analyser la structure du régime fiscal et de présenter des avis à ce sujet. Il peut donc infléchir le développement durable au Canada par une intégration améliorée de l'économie et de l'environnement. À cet effet, dans son Rapport d'octobre 2004, la CEDD recommande un accroissement de la transparence en rendant publique l'analyse des effets prévus sur l'environnement des mesures fiscales, telles que les mesures figurant dans le Budget (Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada [CEDDC], 2004).

Toutefois, la réponse de Finances Canada au sujet de la transparence n'est pas encourageante. Le ministère ne s'engage qu'à faire diffuser des déclarations publiques requises, telles que sur l'évaluation environnementale stratégique. Celui-ci prétend que sa capacité de communiquer des renseignements sur l'analyse de mesures précises est

restreinte par la nécessité de ne pas influencer les décisions prises par les agents économiques. Selon la CEDD, il est possible de contrer cet argument en publiant les analyses environnementales en même temps que l'annonce de la mesure fiscale dans les documents officiels relatifs au Budget (CEDDC, 2004).

Les citoyens s'attendent à ce que la fonction publique respecte des normes élevées, notamment un niveau de transparence qui est propre aux activités du gouvernement et aux fonctionnaires qui gèrent et exécutent les programmes. Toutefois, selon le BVGC, le GduC n'adhère pas au niveau requis en ce qui concerne ce principe (Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada [CEDDC], 2002). Les Canadiens ont néanmoins recours à certains processus qui leur permettent d'exprimer leurs préoccupations aux ministres fédéraux au sujet de questions environnementales et obtenir une réponse à ce sujet : la pétition en matière d'environnement du CEDD (BVGC, 2007b) et la demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2008). Toutefois, à ce jour, selon une recherche Internet, aucune pétition ou demande n'a été produite par un citoyen en ce qui concerne l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*.

« Principe de participation »

Le GduC peut utiliser différents moyens pour obtenir la participation des ministères et organismes fédéraux notamment par l'entremise de règlements, de politiques et de directives du Cabinet. Celui-ci a, par l'entremise du BÉOG de TPSGC développé la *Politique d'achats écologiques* en 2006 qui exige que les administrateurs généraux s'assurent que les objectifs de leur ministère en matière d'approvisionnement écologique sont atteints (TPSGC, 2008c). A cet effet, aucun rapport n'a été produit par le BVGC qui permettrait d'évaluer le niveau d'application du principe de participation par rapport à la Politique ou encore, relativement aux autres activités et initiatives d'écologisation des opérations gouvernementales.

Le BÉOG a établi le *Partenariat pour l'action* qui décrit les étapes permettant aux ministères et organismes de devenir des réels partenaires dans l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*. Toutefois, si aucun incitatif ne leur est présenté et qu'ils ne voient aucune valeur ajoutée à ce qui présenté parce que c'est « du déjà vu qui ne fonctionne pas », le niveau de participation ne sera pas à la hauteur

de ce qui est attendu. Initialement, tous les ministères et organismes fédéraux auraient dû participer à l'élaboration des documents relativement à la clarification des rôles et responsabilités ainsi qu'au développement du *Partenariat pour l'action* afin de concrétiser leur engagement et leur participation, mais cela n'a pas été le cas. Depuis le *Plan vert*, ce sont toujours les mêmes acteurs (TPSGC, EC, SCT et Ressources naturelles Canada) qui sont, en quelque sorte, responsables de l'écologisation des opérations gouvernementales.

Certes, depuis 2005, c'est le BÉOG qui mène l'initiative mais les ministères et organismes fédéraux, autres que les ministères clés, ont très peu de pouvoir décisionnel. Dans les faits, ils sont invités à participer dans des délais restreints qui pourraient être considérés peu raisonnables, voir irresponsables par certains. Avec l'exercice débuté en 2008 par le BÉOG en vue de clarifier les rôles et responsabilités relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales et d'établir de nouvelles cibles pangouvernementales en préparation à l'élaboration de la nouvelle stratégie fédérale de développement durable, les demandes de rencontres très rapprochées avec les autres organismes fédéraux ne laissaient aucunement le temps nécessaire à la lecture et l'analyse des documents fournis et à la consultation par les experts ainsi qu'à l'évaluation des problématiques ou des points soulevés par le BÉOG.

Alors, pourquoi ne pas prendre l'exemple et bâtir sur l'expérience acquise des compagnies et organismes privés (tels que Interface Canada, Canon USA au Canada, Shell Canada, Pratt & Whitney, etc.) qui sont certifiées ISO 14001, et qui ont depuis longtemps écologiser certains secteurs opérationnels grâce à la participation et à la collaboration de leurs membres, employés et fournisseurs ? Ceux-ci pourraient fort possiblement donner de judicieux conseils au GduC et lui fournir une expertise appropriée dans ce domaine.

« Principe de précaution »

Dans son Rapport d'octobre 2002, la CEDD souligne que, même après dix (10) ans de souscription au principe de précaution de la protection de l'environnement et du développement durable au Sommet de Rio, le Canada n'est pas en mesure de signaler des progrès significatifs (CEDDC, 2002) même si c'est un principe intégré à la *LCPE*, 1999. Aucune étude n'a été élaborée par le BVGC à cet effet depuis 2002 mais il est

encore trop commun pour les ministères et organismes fédéraux obligés de gérer leurs immobilisations et d'élaborer des plans d'investissement à long terme, d'omettre toute considération environnementale puisqu'il ne seront obligés de le faire qu'à partir de 2011 avec le remplacement complet de la *Politique du Conseil du Trésor sur les plans d'investissement à long terme* (SCTC, 2006b).

En 2006, le SCT a adopté le *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* afin de remédier à cette situation. Ce Cadre vient remplacer la Politique existante et consiste en une approche de mise en œuvre progressive avec un groupe de ministères ayant accepté de participer à un projet pilote. Au terme du projet pilote, d'autres groupes de ministères seront inclus, de sorte qu'au 1^{er} avril 2011 tous les ministères et organismes fédéraux auront mis en place les systèmes et les processus nécessaires pour se conformer aux exigences de la *Politique sur la gestion des actifs et services acquis* (SCTC, 2006b). Cette politique permettra de favoriser activement la gérance de l'environnement.

« Principe de durabilité »

Dans le premier chapitre de son Rapport d'octobre 2007, portant sur les SDD, le CESD signale que le GduC n'a pas encore respecté l'engagement qu'il avait pris lors du Sommet de la Terre en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie fédérale de développement durable. Pour ajouter à ce manque à l'engagement, le CEDD soulève le fait qu'il n'y a pas d'ensemble cohérent de buts et d'indicateurs, ni d'attentes à l'égard des progrès, ni de mécanisme de collecte d'information et de rapports. Ces éléments de base sont nécessaires pour évaluer objectivement les progrès globaux à l'égard des objectifs de la SDD. Cela représente alors une occasion ratée de faire preuve de leadership puisque aucune stratégie de regroupement de l'information n'a été élaborée à l'échelle du gouvernement (CESDC, 2008). Toutefois, le GduC aura l'opportunité de rectifier cette situation puisque l'élaboration de la nouvelle stratégie fédérale de développement durable nécessitera le développement de tous ces éléments afin de colliger l'information et les données des diverses organisations fédérales et pour finalement démontrer qu'il y a de l'avancement au niveau de l'écologisation des opérations gouvernementales, un premier pas vers la durabilité.

Il faut également tenir compte du fait que le BÉOG a été conçu, il y a seulement trois (3) ans, et que cela ne laisse pas beaucoup de temps pour démontrer des progrès. De plus, des modifications à son mandat ont eu lieu pendant ces trois (3) dernières années et cela a nécessairement eu pour effet de ralentir ses activités. Toutefois, lors de la planification du développement d'une initiative ou d'un programme, il est impératif de prévoir les obstacles potentiels. Et puisque le BÉOG est une entité de nature politique, un virement de cap obligatoire suite à une décision de haut niveau est fort probable et aurait dû être considéré. Un programme ou une initiative est aussi typiquement établi sur une période de temps donnée divisée en trois (3) phases : la mise en œuvre initiale, le déroulement normal et le suivi, la cueillette de données et l'établissement du rapport final avec recommandations. Dans la recherche d'information relativement au BÉOG et à ses activités relativement à l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*, aucune de ces informations n'ont été clairement démontrées. Aussi, le fait que les activités de programme du BÉOG doivent s'intégrer aux résultats stratégiques de TPSGC pourrait avoir un effet limitant sur la portée que celui-ci pourrait ou devrait avoir sur les opérations gouvernementales de façon globale. Cela ne facilite pas la conduite vers la durabilité puisque les résultats stratégiques de TPSGC sont sujets au changement selon les priorités du gouvernement au pouvoir.

Le processus de création des SDD était également destiné à assurer que les ministères et organismes fédéraux examinent leurs politiques et programmes afin d'identifier les conséquences négatives potentielles sociales, économiques et environnementales associées. Les SDD devaient établir les opportunités du développement durable ainsi que des plans d'action concrets afin de limiter les conséquences néfastes (CEDDC, 2008). Toutefois, au cours de la dernière décennie, le BVGC a, à maintes reprises, signalé des faiblesses significatives dans la qualité et la pertinence des engagements présentés dans les SDD. Dans son dixième Rapport sur les stratégies, publié en 2007, le vérificateur général a conclu que l'approche actuelle de produire et d'utiliser des SDD par le GduC n'avait toujours pas été capable de garantir le progrès vers le développement durable (CEDDC, 2008).

5. DÉVELOPPEMENT D'UN CENTRE D'EXCELLENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par le biais des politiques et programmes, des lois et règlements ainsi que des milliards de dollars dépensés chaque année, les ministères et organismes fédéraux ont la possibilité d'avoir une influence significative sur à peu près n'importe quel aspect de la société canadienne. C'est donc en établissant des attentes en matière de SDD que le GduC reconnaît que la santé économique du Canada dépend de sa santé environnementale. Toutefois, ces attentes doivent être établies de manière diligente, logique et réaliste (CEDDC, 2008).

Le diagnostic de l'état de la gouvernance de l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales* en passant par les activités du BÉOG (établi à la Section 4) soulève des écarts ou des manquements au niveau de l'adhérence des principes établis en vue d'obtenir une « bonne » gouvernance environnementale. Certes, les outils principaux de vérification de la gouvernance, consistant des rapports du BVGC soumis au Parlement, ont une portée limitée mais ils peignent néanmoins une partie du portrait objectif de la situation. Le BVGC formule des recommandations qui ont pour but de rectifier les problèmes mais, clairement celles-ci ont porté peu de fruits puisque le GduC travaille toujours sans franc succès à l'écologisation des opérations, même plus de quinze (15) années après l'adoption du *Plan Vert*.

Reconnaissant que le manque d'efficacité des SDD ministérielles affecte négativement la mise en œuvre de l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*, il serait peut-être temps pour les décideurs de considérer une nouvelle option de modèle de gouvernance telle que : le centre d'excellence pour le développement durable. Quoique la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable (2008)* permettra d'augmenter la transparence, le centre d'excellence pourrait assurer une performance ainsi qu'un niveau de responsabilité accrus pour les stratégies de développement durable à venir.

5.1 Concept du centre d'excellence

Le concept du centre d'excellence peut être interprété et appliqué de nombreuses façons (European Commission, s.d.). Il est, entre autre, déjà utilisé par divers ministères et organismes fédéraux dont les fondements de leurs mandats résident principalement dans le domaine des sciences sociales. Le projet Métropolis en est un exemple concret. Il est constitué de nombreux associés fédéraux dont le secrétariat réside avec Citoyenneté et immigration Canada. Il consiste en un réseau international et national favorisant la recherche comparative et l'élaboration de politiques publiques sur la migration, la diversité et l'intégration des immigrants dans les villes au Canada et dans le monde entier (Métropolis, 2008). Cette application de gouvernance pourrait être transférable, avec certaines modifications, pour remplacer le BÉOG. Ainsi, le secrétariat du centre d'excellence proposé serait composé d'un directeur et d'un conseil d'administration. Celui-ci devrait comprendre des représentants provenant des 35 ministères et organismes fédéraux responsables de soumettre des SDD et le centre d'excellence, pour sa part, consisterait essentiellement d'un consortium de recherche pangouvernemental. Les membres du conseil d'administration devraient être engagés, attentifs, ouverts d'esprit et novateurs dans leur façon de faire. Puisque cette entité se veut indépendante et objective, il est nécessaire qu'elle relève également d'un organisme fédéral indépendant et objectif. Des organismes responsables pourraient être entres autres :

- le Bureau du Conseil privé : qui doit fournir des conseils ainsi qu'un soutien essentiels au Premier ministre et au Cabinet en vue d'aider le GduC à servir le Canada et la population canadienne (Bureau du Conseil privé, 2008); ou
- le SCT : qui est chargé de fournir de l'aide ainsi que des conseils aux ministres du Conseil du Trésor dont l'attention doit porter sur l'optimisation des ressources et à la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes fédéraux (SCTC, 2008); ou
- le BVGC : qui constitue une source indépendante et fiable d'information objective et factuelle dont le Parlement a besoin pour surveiller les dépenses et les activités du gouvernement et qui doit également mettre en œuvre son mandat dans le domaine de l'environnement et du développement durable à travers des recommandations aux divers ministères et organismes fédéraux.

Bien que le centre d'excellence soit chapeauté et se rapporte à une entité fédérale quelconque, de nature centrale et indépendante (telles que le Bureau du Conseil privé, SCT ou BVGC), sa création devrait être soutenue par une loi afin de lui donner des pouvoirs et des fonctions spécifiques. Ce nouvel organisme moderne de réflexion et de développement de modes d'application du développement durable au fédéral aurait une structure permettant d'atteindre un des objectifs principaux qui serait d'intégrer le pilier écologique aux piliers social et économique en vue de l'écologisation des opérations gouvernementales. Cela permettrait au GduC d'avoir une meilleure vue d'ensemble sur ses aspects environnementaux significatifs ministériels et faciliterait la coordination des programmes de gestion de l'environnement afin de limiter le dédoublement des efforts et des ressources. Voici quelques-uns des éléments principaux qui devraient faire partie du concept du « centre d'excellence pour le développement durable » :

- il devrait être soutenu par une « masse critique » de gestionnaires, d'économistes, d'experts du domaine social, de statisticiens et de scientifiques, tous compétents et ayant une expérience considérable en ce qui concerne le mandat ainsi que les opérations du gouvernement en général, du ministère et/ou de l'organisme qu'ils représentent;
- il devrait avoir une structure fonctionnelle clairement identifiée et basée sur un agenda de recherche et de développement de politiques qui lui est propre;
- il devrait avoir l'obligation ainsi que la capacité d'intégrer les divers domaines inter-reliés tels que l'économie, la société et l'environnement tout en démontrant une transparence de haut niveau;
- il devrait avoir la capacité de maintenir un taux élevé de ressources humaines qualifiées;
- il devrait être visible au niveau international puisque nous sommes dans une ère de globalisation et il devrait être connecté avec les communautés scientifiques et industrielles;
- il devrait démontrer une stabilité financière, peu importe les conditions d'exploitation au fil du temps ainsi que les changements de priorités politiques; et
- il devrait avoir de sources de financement qui ne dépendent pas entièrement des fonds publics afin de lui permettre d'évoluer et d'innover en permanence (European Commission, s.d.).

Le centre d'excellence permettrait l'intégration des éléments du concept décrits précédemment et assurerait une fondation solide pour l'adhérence de haut niveau aux principes de « bonne » gouvernance établis à la Section 4.1. Le centre d'excellence devrait également tenir de façon résolue, à ce que les résultats issus des recherches liées au développement durable qu'il finance, y compris les publications de recherche et les données liées à ces publications, soient mis à la disposition d'un maximum de personnes à la première occasion. En permettant aux décideurs, aux scientifiques, aux fonctionnaires, au secteur privé et au grand public d'accéder librement à ces connaissances et de les mettre à profit, cela favoriserait ainsi la réalisation de progrès considérables dans les domaines de la politique, de l'économie, de la société, et de l'environnement.

5.2 Application du « centre d'excellence pour le développement durable »

Il serait d'autant plus opportun de promouvoir la création d'un centre d'excellence pour le développement durable avec la promulgation de la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable*. Non seulement, le centre d'excellence permettrait l'établissement de bases de références, d'indicateurs de performance et de cibles réalistes et mesurables pour la prochaine série de SDD ministérielles devant faire partie de la nouvelle stratégie fédérale mais il faciliterait le développement d'outils qui assurerait le respect des nouvelles exigences législatives.

Le « centre d'excellence pour le développement durable » serait également conçu pour servir de ressource aux praticiens de la gestion de l'environnement fédéraux et il leur permettrait de solliciter une assistance technique ainsi que des cours ou de la formation appropriés. Il servirait de carrefour d'informations et faciliterait la création de partenariats avec les divers paliers gouvernementaux, les ONG, le secteur privé, les centres de recherche universitaires ainsi que le grand public.

5.2.1 Structure du centre d'excellence

La structure du centre d'excellence est de plus en plus considérée afin d'établir une « bonne » gouvernance par les entités organisationnelles puisqu'elle se veut plus objective et globale que les modèles de gouvernance traditionnels. Il s'agit d'une structure regroupant des représentants des diverses parties intéressées, incitant à la participation et ce, à différents niveaux d'application. Tous les représentants sont considérés comme des parties à part entière ayant un impact direct sur le processus décisionnel. C'est une structure qui fait la promotion de la transparence de l'information puisque sans elle, la recherche factuelle est impossible.

Le centre d'excellence proposé travaillerait en étroite collaboration et recevrait les avis et recommandations des trois (3) comités représentant les principaux groupes d'intervenants décrits ci-bas. D'autant plus, il serait guidé ou chapeauté par le Conseil consultatif sur le développement durable, validé par la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable* qui aura comme but de conseiller le GduC sur sa stratégie fédérale.

« Conseil consultatif »

Le Conseil consultatif devrait être composé de hauts gestionnaires fédéraux représentant les divers secteurs d'activités du développement durable : l'économie, le domaine social et l'environnement. Cela permettra de saisir les opportunités et de faire le meilleur usage possible des connaissances novatrices dans une dimension multidisciplinaire. Il devrait fournir des conseils sur :

- les grandes directions stratégiques;
- l'attribution du financement pour les partenariats;
- les partenariats clés;
- les stratégies et plans de communication; et
- la mesure des résultats et l'évaluation.

« Groupe des fournisseurs de services »

Le groupe des fournisseurs de services serait composé de fonctionnaire de « première ligne » des divers secteurs, y compris la protection de l'environnement, les finances, les ressources humaines, la gestion des biens et du matériel, la formation et les services de

développement professionnels, l'établissement de politiques, etc. Il fournirait des conseils sur :

- les lacunes en matière de recherche et de la pratique;
- les projets de développement et la mise en œuvre;
- le transfert des connaissances entre les parties intéressées;
- l'impact des activités du GduC sur les fournisseurs de services; et
- l'impact des activités du centre d'excellence sur les divers paliers gouvernementaux, les ONG, le secteur privé, les centres de recherche universitaires ainsi que le grand public, de façon à améliorer sa performance.

« Comité de recherche et d'initiatives »

Le comité de recherche et d'initiatives serait l'organe principalement responsable de l'évaluation par les pairs des fonds devant être distribués à des fins de recherche et aiderait également le centre d'excellence dans :

- l'identification des domaines prioritaires pour la recherche;
- le développement des demandes de propositions et des demandes pour d'applications; et
- la revue et l'évaluation des soumissions pour examen par les pairs en vue d'une attribution des fonds.

5.2.2 Identification des domaines de recherche et d'initiatives

Il existe de nombreux outils qui peuvent être utilisés pour décrire et quantifier l'environnement naturel. Toutefois, si nous nous efforçons de gérer efficacement les ressources de l'environnement et les problèmes, nous avons également besoin d'identifier et de mesurer les aspects de la société, l'économie et la technologie qui constituent les sources de pression sur l'environnement. Ces conditions sociales et économiques génèrent des flux environnementaux (par exemple, l'utilisation physique de pétrole et la libération de dioxyde de carbone dans l'atmosphère) qui forment une pression sur l'environnement naturel et qui conduisent à des changements de son état. Ces changements d'état ont un impact sur la société humaine – en général des effets négatifs. C'est à ce moment, où l'impact est ressenti, que la société prend des décisions et agit, souvent collectivement à travers les gouvernements et l'établissement de

nouvelles politique. Celle-ci réagit et répond aux pressions et impacts, soit en réduisant les effets après qu'ils aient eu lieu ou, mieux encore, par la modification des moteurs ou des sources afin de prévenir ou de minimiser les dommages environnementaux (Griffith University, 2005).

Le centre d'excellence pourrait se baser sur le modèle Pression, État, Réponse (PER) élaboré par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour identifier les domaines prioritaires pour la recherche et les initiatives. Ce modèle établi, dont l'efficacité a été éprouvée, permet d'établir les liens de causalité entre les pressions exercées sur l'environnement par les activités humaines, les changements dans l'état de l'environnement occasionnés par ces pressions et les réponses de la société en relation à ces changements (Favre et Bouchard, 2000).

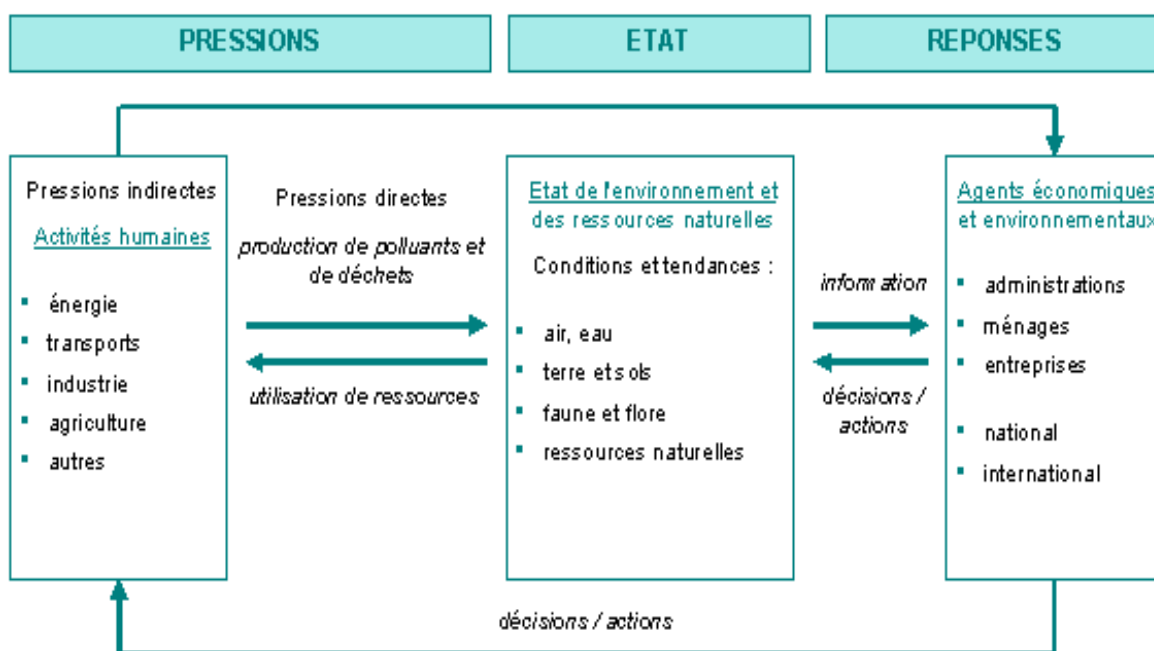


Figure 5.1 Schématisation du modèle Pression, État, Réponse (PER). Tiré de : Observatoire Régional de l'Environnement de Poitou-Charentes (s.d.).

Le modèle PER (Figure 5.1) est un modèle économique (Wikipédia, 2008e) qui caractérise les indicateurs de pressions sur l'environnement, les indicateurs des

conditions environnementales et les indicateurs des réponses de la société (Observatoire Régional de l'Environnement de Poitou-Charentes, s.d.).

« Pressions »

Ces indicateurs décrivent les pressions exercées par les activités humaines sur l'environnement ainsi que sur la qualité et la quantité des ressources naturelles. L'OCDE définit deux types de pressions à cet effet : les pressions indirectes et directes. Les indicateurs de pressions doivent également refléter l'intensité, la tendance et l'évolution des pollutions rejetées, des prélèvements et de l'utilisation des ressources sur une période donnée (Observatoire Régional de l'Environnement de Poitou-Charentes, s.d.).

« État »

Ces indicateurs concernent la qualité et la fonctionnalité (Vier, 2006) de l'environnement et des ressources naturelles qui sont comprises sur une période donnée (Observatoire Régional de l'Environnement de Poitou-Charentes, s.d.).

« Réponses »

Ces indicateurs reflètent l'implication de la société à répondre aux préoccupations environnementales par des actions et des réactions individuelles et collectives. Des mesures de toutes natures, telles que : les taxes, les subventions, la réglementation, les taux de réduction des pollutions peuvent être employées afin d'atténuer ou d'éviter les effets négatifs des activités humaines sur l'environnement; de mettre un terme aux dégradations déjà infligées à l'environnement ou de chercher à y remédier; de protéger la nature et les ressources naturelles (Observatoire Régional de l'Environnement de Poitou-Charentes, s.d.).

5.3 Le centre d'excellence et la gouvernance

Le centre d'excellence proposé dans cet essai permettrait d'améliorer la gouvernance relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales. Celui-ci opérerait essentiellement pour un modèle de coopération avec une logique plus souple, capable d'encaisser l'évolution des besoins. En reprenant les principes de base de la « bonne » gouvernance environnementale, les améliorations possibles sont présentées.

5.3.1 Principe de responsabilité

Le pré-requis, et par le fait même, l'exigence principale pour l'établissement du centre d'excellence est que celui-ci doit être un organisme non-partisan, c'est-à-dire non lié à un parti politique mais qu'il soit néanmoins soutenu par le gouvernement au pouvoir, quel qu'il soit. Celui-ci ne devrait également pas être rattaché à un ministère (comme le BÉOG à TPSGC) et rapporter sur ses résultats stratégiques puisque ceux-ci ont un effet limitant sur les opérations et activités nécessaires pour mettre en œuvre, en bonne et due forme, l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*. Ainsi, le centre d'excellence devrait être une entité complètement indépendante, au même titre qu'une agence ou un bureau fédéral. Ceci s'avèrerait possible en légiférant la création du « centre d'excellence pour le développement durable ». Cela permettrait au GduC de réellement concrétiser son engagement et à atteindre un haut niveau de responsabilité relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales. Les rôles et fonctions de tous et chacun, aux niveaux ministériel, organisationnel et même individuel serait clarifier une fois pour toute.

Le centre d'excellence s'avèrerait un excellent moyen de faire avancer objectivement l'agenda de la protection et de la gestion de l'environnement. La « bonne » gouvernance environnementale, par l'entremise du centre d'excellence, aiderait le GduC à intégrer son rôle de leader environnemental au pays et à l'échelle internationale – que ce soit en continuant à améliorer la prestation des SDD et à développer la nouvelle stratégie fédérale de développement durable, en contribuant à la conception d'un nouveau système de mise en œuvre et de suivi du progrès de l'atteinte des objectifs pangouvernementaux des SDD, ou en limitant la duplication des efforts et des ressources lors de l'établissement d'initiatives fédérales à l'intérieur des ministères et organismes fédéraux visés.

5.3.2 Principe de performance

Puisque le centre d'excellence serait composé des représentants-experts de leur domaine respectif, provenant d'entités fédérales concernées par la nouvelle *Loi fédérale sur le développement durable*, celui-ci assurerait la concertation adéquate requise par

ses membres afin d'en arriver à un consensus sur les IP pangouvernementaux possibles permettant de mesurer la performance globale relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales. En utilisant des IP, des objectifs et des cibles pangouvernementales, cela permettrait au GduC de montrer clairement les progrès accomplis. Toutefois, l'option de la «carotte et du bâton» devrait également être étudiée avec le SCT afin de débloquer et allouer des fonds supplémentaires ou du financement de base aux ministères et organismes fédéraux pour les aider dans leur atteinte des cibles qui serait établies par le centre d'excellence et ses partenaires.

D'autre part, la performance du centre d'excellence devrait également être passée sous la loupe périodiquement contre une série d'IP et de mesures de rendement (qu'il aura développés en conjonction avec l'entité qui le chapeaute afin d'assurer une objectivité et le réalisme de ceux-ci) afin de veiller à ce qu'il atteigne ses objectifs. Le centre d'excellence devrait également s'assurer que ses membres aient l'expérience, les connaissances, les techniques de négociation, les aptitudes de communication et autres compétences nécessaires. Le centre d'excellence, par l'entremise de ses membres et partenaires devrait également assurer une malléabilité de ses activités et opérations afin de suivre les courants technologiques et de pensées, et de s'adapter en conséquence au monde global et très dynamique dans lequel nous vivons.

Les trois (3) premières années de l'existence du centre d'excellence serait consacrées à la création des partenariats, à la communication de son rôle et de ses objectifs (tout en veillant à ce que les partenaires se sentent à l'aise avec ceux-ci), au développement et à la mise en œuvre de plans d'action, au développement d'indicateurs de performance, à la collecte et à l'analyse des données de base et à l'établissement de rapports sur les progrès établis avec des recommandations pour l'amélioration et le développement de programmes futurs. Après cette période initiale de démarrage, le centre d'excellence pourrait ensuite concentrer son énergie et son attention sur la mise en œuvre de programmes à l'échelle du gouvernement qui assurerait la démonstration de résultats positifs et concrets au niveau de l'avancement de l'écologisation des opérations gouvernementales.

5.3.3 Principe de transparence

En tout temps, il serait nécessaire pour le centre d'excellence de démontrer clairement quels seraient ses objectifs et ses cibles, la raison pour leurs sélection ainsi que la façon dont ils seraient atteints et réalisés. Tous les plans d'action qui seraient développés et mis en œuvre, comme c'est le cas actuellement avec les SDD ministérielles, devraient être déposés devant le Parlement et être mis à la disposition du grand public par le biais d'un site Web à interface convivial. Toutes les réussites et aussi les faits sur les programmes qui surmontent des défis imprévus devraient également être affichés sur ce site de l'Internet pour démontrer concrètement de quelle manière l'argent des contribuables est dépensée par le centre d'excellence. Cela permettrait de partager les connaissances, commentaires, suggestions et bonnes pratiques, d'apprendre par les erreurs et d'échanger sur des solutions.

5.3.4 Principe de participation

Il est essentiel que tous les ministères et organismes fédéraux participent à l'initiative *d'Écologisation des opérations gouvernementales* et au processus de prise de décisions pour en assurer sa réussite. Cela deviendrait une réalité avec le centre d'excellence puisque toutes les entités fédérales touchées seraient représentées à part entière par un membre engagé et expert dans une des trois (3) sphères du développement durable. En créant de nombreux conseils et groupes consultatifs internes composés de représentants des divers paliers gouvernementaux, des ONG, du secteur privé, des centres de recherche universitaires ainsi que du grand public, cela obligerait le centre d'excellence d'être à l'écoute de la communauté puisque d'une certaine façon, ceux-ci feraient également partie de sa composition essentielle.

5.3.5 Principe de précaution

L'humanité a, jusqu'à présent, pris pour acquis l'environnement. Et le principe de précaution a été, plus souvent qu'autrement, ignoré – souvent pour faute de ressources adéquates. Pour chaque nouvelle initiative environnementale, vouée à la protection de

l'environnement, mise de l'avant par le centre d'excellence, un mémoire au Cabinet devrait être développé afin d'assurer que des ressources nécessaires sont allouées aux ministères et organismes fédéraux pour couvrir les frais supplémentaires qu'ils devraient déboursier pour assurer des mesures d'atténuation adéquates. Aussi, les fonds devraient être gérés centralement par le centre d'excellence et celui-ci devrait demander une reddition de compte afin d'assurer que les mesures auraient bel et bien été mises en œuvre.

Le centre d'excellence devrait établir une politique claire, efficace et, si nécessaire, applicable par la loi, afin de veiller à ce que principe de précaution soit intégré de manière systématique lors de la planification de nouvelles activités. Cette politique viendrait renforcer les exigences de la *LCPE (1999)* et composerait aussi avec les applications industrielles et les nouvelles infrastructures comme les routes, les transports publics, les ponts, les nouveaux logements, etc.

5.3.6 Principe de durabilité

Le centre d'excellence devrait se rendre compte que la notion de durabilité et de développement durable est influencé en grande partie le « facteur humain ». Par conséquent, le centre d'excellence devrait être très conscient du fait que le monde est en flux constant en ce qui concerne l'innovation technologique, l'économie, la démographie, les construits sociétaux, les écosystèmes, etc. Afin de s'adapter continuellement à tous ces changements, le centre d'excellence devrait avoir un pouvoir légiféré qui permettrait d'influencer le niveau de consommation des ressources et le cycle de vie des biens et services acquis. Trop souvent, les politiques ne sont pas applicables et les progrès de leur mise en œuvre ne sont pas mesurables. Alors, puisque le centre d'excellence serait composé de membres-experts du « working level » de divers domaines, les activités et opérations reposeraient beaucoup plus dans le concret et l'applicabilité lorsqu'il s'agirait d'écologiser les opérations en vue d'atteindre la durabilité.

Aussi, pour assurer la bonne gestion ainsi que le bon déroulement des activités et opérations du centre d'excellence, la direction des membres serait établie par vote

démocratique et devrait être pour un terme d'une durée de deux (2) années fiscales (une année fiscale débute le 1^{er} avril et se termine le 31 mars). Donc, tous et chacun auraient la même chance, s'ils le désirent, de poser leur candidature pour le directorat du secrétariat. Ceci assurerait un « changement de la garde » à intervalle régulier pour empêcher une stagnation dans le développement des initiatives et des politiques. Cela permettrait également à certains de faire valoir leurs idées et de contribuer leurs expériences plus efficacement puisque le centre d'excellence opérerait de manière objective et démocratique.

5.4 Leçons apprises

Le monde de la gestion est rempli d'incertitudes et il est constamment sujet au changement. La valeur des leçons apprises est de convertir, dans la mesure du possible, ce qui est imprévisible en quelque chose de prévisible. Les leçons apprises sont des faits historiques qui sont transformés en écrits contenant les détails sur des programmes, des initiatives et des projets antérieurs. Maintenir l'information sur des programmes, des initiatives et des projets antérieurs et ensuite, d'en faire l'examen, est le moyen le plus efficace pour améliorer la performance d'un programme, d'une initiative ou d'un projet futur. Documenter ce qui fonctionne et ce qui est efficace est tout aussi important que de documenter ce qui ne l'est pas (Lee, 2008).

Le secrétariat du centre d'excellence devrait également mettre l'emphase sur cet aspect de la gestion puisque d'acquérir et de transférer l'expérience en connaissances est essentiel à l'amélioration continue. Ainsi, un organisme indépendant devrait être mandaté pour faire l'examen des leçons apprises en matière de développement durable et d'écologisation des opérations gouvernementales.

CONCLUSION

Depuis 2005, le GduC a remis en place l'initiative d'*Écologisation des opérations gouvernementales*, qui est dirigée par le BÉOG de TPSGC. Certes, les opérations gouvernementales ont des répercussions énormes sur les perspectives de développement durable du Canada. Toutefois, pour progresser sur la voie du développement durable, il est important de reconnaître qu'aucun ministère fédéral n'agit seul. Le progrès n'est possible que si tous les partenaires du GduC travaillent de manière concertée et visent les mêmes objectifs. Cela s'avère plutôt difficile de penser à améliorer la durabilité des opérations lorsque les activités et opérations, ainsi que les actifs et services acquis fédéraux, sont régulièrement passés au crible et que la reddition des comptes au Parlement n'est pas aussi rigoureuse qu'elle pourrait l'être.

Dans les faits, les fonctionnaires fédéraux jouent à éteindre des feux, jour après jour, plutôt que de faire de la planification à long terme, du développement et de la mise en œuvre de politique, programme et projet. Pour compliquer la situation, le GduC doit actuellement affronter de nombreux défis de taille qui ont pour effet de détourner l'attention du développement durable et de l'écologisation des opérations. Ces défis incluent entre autres le besoin d'augmenter le niveau de transparence dans les divers rapports produits, la séparation entre la dimension de l'approbation des politiques et des programmes et celles de leur gestion, la préparation des parlementaires et des hauts fonctionnaires aux audiences des divers comités, l'utilisation de nouvelles technologies par les parlementaires en vue de surveiller la performance des ministères et organismes fédéraux et finalement, la reconnaissance des nombreuses dimensions de la qualité du travail de la fonction publique fédérale. Un autre grand défi à relever est de trouver un moyen d'annoncer de manière simultanée la mise en œuvre et les réalisations ou les problèmes de gestion sans faire en sorte que la divulgation de ces renseignements ne soit considérée comme de la propagande gouvernementale ou un prétexte pour se lancer dans des débats politiques partisans et sans vision à long terme. L'implication du public canadien peut aussi constituer un défi en ces temps modernes mais faciliterait l'engagement et l'accroissement du niveau participation dans les processus décisionnels.

Selon l'évaluation de la gouvernance du BÉOG, basée sur l'atteinte des principes établis, celui-ci fait également face à certains de ces grands défis. Bien entendu, l'examen n'est pas exhaustif puisque les outils utilisés ont une portée limitée mais le diagnostic est néanmoins assez clair : il y a place à amélioration. La proposition de création d'une nouvelle entité fédérale responsable du développement durable est un point de départ possible afin de remédier au manque de « bonne » gouvernance environnementale du BÉOG. Cette nouvelle entité serait modelée sur les centres d'excellence et aurait pour but de faciliter le développement d'une approche structurée, novatrice et plus transparente en ce qui concerne le développement durable et donc, nécessairement relativement à l'écologisation des opérations gouvernementales. Ce centre d'excellence pour le développement durable se verrait attribuer un mandat et une structure spécifiques qui empêcheraient une fluctuation dans les priorités et qui permettraient de répartir équitablement les responsabilités de l'écologisation des opérations gouvernementales entre tous les ministères et organismes fédéraux. Ceci soulagerait TPSGC et certains autres ministères, tels qu'EC et Ressources Naturelles Canada, d'un mandat déjà trop lourd et trop complexe.

Toutefois, ce n'est qu'en adoptant une approche pangouvernementale de prévention de la pollution dans toutes les activités; en atteignant ou en dépassant les exigences environnementales de l'ensemble des règlements, des lignes directrices et des politiques fédérales; en reprenant les meilleures pratiques des secteurs publics et privés; et en intégrant un système de gestion de l'environnement dans les cadres de gestion que les ministères et organismes fédéraux pourront concrètement réaliser leurs objectifs en matière de développement durable et donc nécessairement, d'écologisation des opérations.

RÉFÉRENCES

- ARAH, O. A., KLAZING, N. S., DELNOIJ, D. M. J., TEN ASBROEK, A. H. A. AND CUSTERS, T. (2003). Conceptual frameworks for health systems performance: a quest for effectiveness, quality, and improvement. *International Journal for Quality in Health Care*. Volume 15, No 5, p 377-398.
- ATHLAN, L. (2002). La Transparence au travers des principes de la « Corporate Governance » et de la loi NRE. Publication de l'Association Française des Juristes d'Entreprise, 1^{er} octobre 2002. Mise à jour : 2008-01-28. <http://www.afje.org/publications-afje.html>.
- BAKKER, K. (2003). Good Governance in Restructuring Water Supply: A Handbook. Federation of Canadian Municipalities and Program on Water Issues. Ottawa, Ontario, 44 p. <http://www.powi.ca/pdfs/governance/goodgovernance.pdf>.
- BEDER, S. (2006). Environmental Principles and Policies – An Interdisciplinary Introduction. Published by Earthscan in association with the International Institute for Environment and Development. Sterling, VA, USA, 304 p.
- BEN-ELI, M. (2006). Sustainability: The Five Core Principles – A New Framework. Sustainability Principles Online Dialogue, Buckminster Fuller Institute Program. <http://bfi-internal.org/sustainability/principles>.
- BONTEMS, P. ET ROTILLON, G. (2003). L'économie de l'environnement. Éditions La Découverte. Paris, France, 119 p.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2008). L'organisme. Portail Québec®, site Web du Gouvernement du Québec. Mise à jour : 2008-11-07. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/>.
- BUREAU DU CONSEIL PRIVE (2008). Bienvenue au Bureau du Conseil privé. Mise à jour : 2008-10-27. <http://www.pco.gc.ca/index.asp?lang=fra>.
- BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA (2008). Mise au point de mesures de la performance pour les stratégies de développement durable. Mise à jour : 2008-03-20. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/meth_gde_f_23715.html.
- BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA (2007a). Stratégies de développement durable. Mise à jour : 2007-11-15. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/oag-bvg_f_920.html.
- BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA (2007b). Guide des pétitions. Mise à jour : 2007-11-15. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/pet_lp_f_930.html.
- BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA (2006). Attentes du Commissaire. Attentes à l'égard des stratégies de développement durable. Mise à jour : 2006-08-01. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/oag-bvg_f_915.html.

CANET, R. (2004). Qu'est-ce que la gouvernance ? Conférence prononcée dans le cadre du Séminaire Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile, organisé par le Service aux collectivités de l'UQAM, – Montréal, Écomusée du fier monde – 16 mars 2004, 8 p. <http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/canet-mars-2004.pdf> ou www.chaire-cd.ca.

CENTRE CANADIEN D'INFORMATION SUR LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION (2005). Glossaire. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2005-04-19. <http://www.ec.gc.ca/cppic/Fr/glossary.cfm>.

COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES ALPES (2007). Les Alpes. Site Web maintenu par le Réseau © CIPRA. Mise à jour : 2007-01-17. <http://www.cipra.org/fr/alpenkonvention/les-alpes>.

COMMISSAIRE A L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU CANADA (2008). Rapport annuel sur les Stratégies du développement durable - Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Ébauche devant être publiée en novembre 2008. 21 p.

COMMISSAIRE A L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU CANADA (2004). Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable - Chapitre 3 — Les stratégies de développement durable : l'utilisation du régime fiscal et la gestion des déchets solides de bureau. Mise à jour : 2004-10-26. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200410_03_f_14916.html.

COMMISSAIRE A L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU CANADA (2002). Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable - Point de vue de la commissaire — 2002 — Dix ans après Rio. Mise à jour : 2002-10-22. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200210_00_f_12406.html.

COMMISSAIRE A L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU CANADA (2000). 2000 mai — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable. Mise à jour : 2000-05-30. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200005_02_f_11229.html.

COMMISSARIAT A LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA (2008). Accès à l'information et protection des renseignements personnels. Site Web du Gouvernement du Canada. Mise à jour : 2008-03-28. http://www.privcom.gc.ca/atip/req_ati_f.asp.

COMMISSIONNER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF CANADA (2008). Status Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons. The March 2008 Status Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development comprises. The Commissioner's Perspective—2008, Main Points—Chapters 1 to 14, Appendices, and 14 chapters. Minister of Public Works and Government Services Canada 2008, 41 p. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_cesd_200803_00_e.pdf.

- CONFÉDÉRATION SUISSE (2008). Loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration. Site Web du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Mise à jour : 2008-09-24.
<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/00937/01030/index.html?lang=fr>.
- EUROPEAN COMMISSION (s.d.). Action for "centres of excellence" with a European dimension. European Research Area document. 5 p.
<http://ec.europa.eu/research/era/pdf/centres.pdf>.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2008a). Affaires internationales. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2008-02-12.
http://www.ec.gc.ca/international/index_f.htm.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2008b). Les rapports ministériels - Planification et rendement. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2008-06-30. http://www.ec.gc.ca/rpp/index_f.htm.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2008c). Examen de la gestion des stratégies de développement durable. Ébauche développée par la Direction de générale de la politique. Octobre 2008, 40 p.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2006). Coordination de la quatrième série de stratégies de développement durable ministérielles – Stratégies de développement durable 2007-2009. © Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada. Juin 2006, 47 p.
http://www.sdinfo.gc.ca/reports/fr/sd_guide/sd_guide_f.pdf.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2003). Une perspective canadienne sur l'approche/principe de précaution. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2003-07-03. http://www.ec.gc.ca/econom/pp_f.htm.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2002). Stratégie du développement durable de 1997 à 2000 d'Environnement Canada. Annexe D : Écologisation des opérations du gouvernement. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2002-12-06. http://www.ec.gc.ca/sd-dd_consult/final/SDAD_F.HTM#principes.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2001). Une perspective canadienne sur l'approche/principe de précaution – Document de consultation. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2001-11-23.
http://www.ec.gc.ca/econom/booklet_f.htm.
- FAIVRE, J. ET BOUCHARD, G. (2001). Environnement et économie – Vers une navigation durable sur le Saint-Laurent. Maritime Magazine, n° 21, Saint-Laurent Vision 2000, Comité de concertation Navigation, p. 71-81.
- GALE, R.J.P. (1997). Canada's Green Plan. Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern (A Study of the Development of a National Environmental Plan with expert submissions to the Enquete Commission 'Protection of People and the Environment' for the Bundestag [German Parliament]), Springer-Verlag Berlin, p. 97-120.

- GLASBERGEN, P. (2008). Reflexive Environmental Regulation. Paper presented at the annual meeting of the The Law and Society, J.W. Marriott Resort, Las Vegas, NV. Presented: 2008-10-10. http://www.allacademic.com/meta/p17659_index.html.
- GLASBERGEN, P. (1998). Co-operative Environmental Governance – Public Private Agreements as a Policy Strategy. Kluwer Academics Publishers. Dordrecht, The Netherlands, 293 p.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2008a). écoACTION. Site Web du Gouvernement du Canada. Mise à jour : 2008-11-19. <http://www.ecoaction.gc.ca/index-fra.cfm>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2008b). Services d'annuaires gouvernementaux électroniques. Publiservice^{MC}, site Intranet du Gouvernement du Canada. Mise à jour : 2008-08-06. <http://alex.srv.gc.ca/cgi-bin/web500/HE>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2007). Pratique exemplaires – Cadre de responsabilisation. Site Web du Gouvernement du Canada. Mise à jour : 2007-01-22. http://www.informationmanagement.gc.ca/docs/info/af-cr_f.asp.
- GRIFFITH UNIVERSITY (2005). Reading 1. Two Major Models of Human - Natural Environment Links. Faculty of Environmental Science – Faculty Resource Page 2005. <http://www.ens.gu.edu.au/AES1161/Topic1/Topic1R1.htm>.
- INVESTOR'S WORLD (2008). Invisible Hand. Web Site maintained by WebFinance, Inc. http://www.investorwords.com/2633/invisible_hand.html.
- KENNY, M. (2006). Initiatives pour l'écologisation des opérations du Gouvernement – Groupe directeur chargé des installations. Ébauche de cadre de référence. Novembre 2006, 4 p.
- LE DEVOIR (2006). Harper menace ses ministres de sanctions. Édition du samedi 15 et du dimanche 16 avril 2006 <http://www.ledevoir.com/2006/04/15/106947.html>.
- LEE, M. (2008). Making Lessons Learned a Worthwhile Investment. Publié dans PM World Today, Vol. X, No VII – Juillet 2008. 8 p. <http://www.pmforum.org/library/tips/2008/PDFs/Lee-7-08.pdf>.
- LIBAERT, L. (2006). Communication et développement durable : des relations ambiguës. Communication et langages, n° 150, décembre 2006, p. 127-133. <http://tlibaert.info/documents/cdd.doc>.
- LOUDON, M. AND FORTIN, M. (2001). Governance and Methods of Service Delivery for Water and Sewage Systems. Report Commissioned by The Walkerton Inquiry and prepared by Strategic Alternatives. April 2001, 56 p. <https://ozone.scholarsportal.info/bitstream/1873/8123/1/10295496.pdf>.
- LUTSEY, N. AND SPERLING, D. (2008). America's Bottom-up Climate Change Mitigation Policy. Energy Policy. Volume 36, p. 673-685.

- LYNN, L.E. JR., HEINRICH, C.J. AND HILL, C.J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*. April 2000. Volume 10, No. 2, p. 233-261.
- MANITOBA HEALTH (1999). Achieving Accountability. Government of Manitoba Web Site. 8 p. <http://www.gov.mb.ca/health/rha/docs/accounte.pdf>.
- MÉTROPOLIS (2008). Métropolis – Améliorer les politiques grâce à la recherche. Site Web maintenu par Citoyenneté et immigration Canada. Mise à jour : 2008-02-04. http://canada.metropolis.net/index_f.html.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA (2008a). *Loi fédérale sur le développement durable (2008)* (2008, ch. 33). Site Web maintenu par le Ministère de la Justice Canada. Mise à jour : 2008-08-05. http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/F-8.6//20080807/fr?command=home&caller=SI&search_type=all&shorttitle=sustainable%20development&day=7&month=8&year=2008&search_domain=cs&showall=L&statuteyear=all&lengthannual=50&length=50.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA (2008b). *Loi sur le vérificateur général* (L.R., 1985, ch. A-17). Site Web maintenu par le Ministère de la Justice Canada. Mise à jour : 2008-12-15. <http://lois.justice.gc.ca/fr/A-17/>.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA (1999). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (1999, ch. 33). Site Web maintenu par le Ministère de la Justice Canada. Mise à jour : 2008-07-07.
- NAJAM, A., PAPA, M. AND TAIYAB, N. (2006). Global Environmental Governance – A Reform Agenda. International Institute for Sustainable Development. 114 p. <http://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf>.
- NEC CORPORATION (2006). Annual Environmental Report 2006. NEC Japan. <http://www.nec.co.jp/eco/en/annual2006/>.
- OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE POITOU-CHARENTES (s.d.). Informations sur le T.B.E. Mise à jour : 2008-11-26. <http://www.observatoire-environnement.org/tbe/Modele-PER.html>.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2004). Examens environnementaux de l'OCDE – Canada. Programme de l'OCDE sur l'environnement. Les Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex, 259 p.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DÉVELOPPEMENT (2004). OECD Principles of Corporate Governance. OECD Editions, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex, 66 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (1993). Déclaration de Rio sur l'environnement et la développement – Principes de gestion des forêts. Sommet Planète Terre – Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro, Brésil du 3-14 juin 1992. Document non-officiel du Département de

l'information de l'Organisation des Nations Unies, New York, É.-U.
<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (s.d.). Action 21. Préparé par la Section de la technologie de l'information du Département de l'information. Site Web des Nations Unies – Développement durable.
<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/>.

PAINTER-MORLAND, M. (2006). Redefining Accountability As Relational Responsiveness. DOI #:10.1007/s10551-006-9046-0. Journal of Business Ethics, Vol. 66: p. 89-98.

PARSON, E.A. (2001). Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations. University of Toronto Press. Toronto, ON, 430 p.

PATRIMOINE CANADIEN (2006). Stratégie du développement durable 2007-2009. Contribution à une approche pangouvernementale. Mise à jour : 2006-12-14.
http://www.canadianheritage.gc.ca/pc-ch/pubs/sdd-sds/2007-2009/tdm_f.cfm.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (1992). Déclaration de Rio sur l'environnement. Site Web maintenu par © Programme des Nations Unies pour l'environnement.
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=fr>.

PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA (2008). Office of Greening Government Operations (OGGO). Web site maintained by OGGO. Last updated: 2008-01-23. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/greening/text/index-e.html>.

RADIO CANADA (2008). Deux ans de prison pour un ex-fonctionnaire. Ottawa-Gatineau, section Justice. Mise à jour le jeudi 11 décembre 2008. http://www.radio-canada.ca/regions/ottawa/2008/12/11/003-gagnon-alain-sentence_n.shtml.

RADIO CANADA (2006). Le scandale des commandites. Mise à jour le mardi 4 juillet 2006. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/special/2006/07/04/001-gomery-toutcapourca.shtml>.

ROUSSEAU, J.-J. (1999). Julie ou La Nouvelle Héloïse. Éditions Flammarion, GF Flammarion. Paris, France, 614 p.

SANTÉ CANADA (2008). Détermination du terme « toxique » pour les besoins des dispositions relatives aux substances nouvelles (produits chimiques et polymères) de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement – Considérations relatives à la santé humaine. Santé de l'environnement et du milieu de travail. Mise à jour : 2008-02-07. http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/contaminants/toxic-toxique/intro_f.html.

SCRATCH, L. (2005). Politique sur la Structure de la gestion des ressources et des résultats. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherches parlementaires. No de référence : PRB 05-23F. 23 août 2005.
<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0523-f.htm#fonctionnement>.

- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2008). Bienvenue. Mise à jour : 2008-02-08. <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp>.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2006a). Guide et outils de gestion par analyse de résultats. Cadre amélioré de la gestion rédigé par la Direction du dirigeant principal de l'information. © 2006 Gouvernement du Canada. Version finale 1.0, 31 janvier 2006, 84 p. <http://www.tbs-sct.gc.ca/emf-cag/outcome-resultat/guide-guide/guide-guide-fra.pdf>.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2006b). Cadre de politique sur la gestion des actifs et des services acquis. Mise à jour : 2006-06-26. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12022§ion=text>.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2005a). Foire aux questions - Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats. Mise à jour : 2005-02-03 . http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/mrrsp-psgrr/faq-fra.asp.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2005b). Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires - Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens. © Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le président du Conseil du Trésor. Rapport au Parlement, No de catalogue BT22-100/2005. 61 p.
- SIISIÄINEN, M. (2004). Voluntary associations as relays between societal subsystems. ISTR Sixth International Conference, Toronto, Canada / July 11-14, 2004 – Contesting Citizenship and Civil Society in a Divided World. Website maintained by Atlas Conference, Inc. <http://atlas-conferences.com/c/a/m/k/64.htm>.
- SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU CANADA (2001). Adoption officielle du Principe de responsabilité sociale de l'entreprise à la Société immobilière du Canada. Discours présenté au Conference Board du Canada le 25 mai 2001. 8 p. <http://www.clc.ca/fr/nr/speeches/pdf/2001/sp05252001.pdf>.
- STATISTIQUES CANADA (2008). Mandat, responsabilités et objectifs. Mise à jour : 2008-11-17. <http://www.statcan.gc.ca/about-aperçu/mandate-mandat-fra.htm>.
- STRATOS INC., MARBEK RESOURCE CONSULTANTS LTD. AND BIRCHALL & NORTHEY (2007). Environmental Scan of the Federal House and Aboriginal Lands – Final Report. Report submitted to Environment Canada. September 17, 2007, 21 p.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008a). Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales (BÉOG). Site Web maintenu par le BÉOG. Mise à jour : 2008-01-23. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation/text/index-f.html>.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008b). Écologisation des opérations gouvernementales : Progression dans le programme renouvelé. Diaporama PowerPoint présenté par le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales au Comité des Sous-ministres le 24 juin, 2008, 19 diapositives.

- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008c). Politique d'achats écologiques. Site Web maintenu par le BÉOG. Mise à jour : 2008-01-23. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation/text/proc/pol-f.html>.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008d). Rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009. Budget des dépenses 2008-2009 de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Rapport présenté au Parlement, 93 p. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/svc/svc-fra.pdf>.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2007a). Rapport sur les plans et les priorités de 2007-2008. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor, 101 p. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/pwgsc-tpsgc/pwgsc-tpsgc-fra.pdf>.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2007b). Rapport ministériel sur le rendement – Budget des dépenses de 2006-2007. Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor, 156 p. <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/svc/svc00-fra.asp>.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2006). Stratégie de développement durable 2007-2009. © Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (2006), 48 p. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/dd-env/pdf/sdd-sds2007-f.pdf>.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2005). Atelier sur les priorités du gouvernement en matière d'écologisation des opérations gouvernementales. Tenu le 16 décembre 2005. Rapport d'atelier préparé par Alliance Events pour le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales de Travaux publics et Services gouvernementaux CanadaSite. Web maintenu par le BÉOG. Mise à jour : 2008-01-23. http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation/text/publications/workshop_toc-f.html.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2000). Le développement durable dans les opérations gouvernementales : une approche concertée. © Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, juin 2000, 9 p. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ecologisation/files/gov-f.pdf>.
- VIER, É. (2006). Modèle PER de l'OCDE : Pression – État – Réponse. Système d'information sur l'eau des bassins Rhône Méditerranée et Corse Site Web du © Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Mise à jour le 2006-01-17. http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr/bassin_rmc/rdbmrc/glossaire/indicateur.htm#PER.
- WIKIPÉDIA (2008a). Gaz à effet de serre. Site Web de Wikipédia – l'Encyclopédie libre. Mise à jour : 2008-07-24. http://fr.wikipedia.org/wiki/Gaz_%C3%A0_effet_de_serre.
- WIKIPÉDIA (2008b). Leadership in Energy and Environmental Design. Site Web de Wikipédia – l'Encyclopédie libre. Mise à jour : 2008-10-21. http://fr.wikipedia.org/wiki/Leadership_in_Energy_and_Environmental_Design.

WIKIPÉDIA (2008c). Néolibéralisme. Site Web de Wikipédia – l'Encyclopédie libre. Mise à jour : 2008-07-18. <http://fr.wikipedia.org/wiki/N%C3%A9olib%C3%A9ralisme>.

WIKIPÉDIA (2008d). Responsabilité environnementale. Site Web de Wikipédia – l'Encyclopédie libre. Mise à jour : 2008-07-15. http://fr.wikipedia.org/wiki/Responsabilit%C3%A9_environmentale.

WIKIPÉDIA (2008e). Pression-État-Réponse. Site Web de Wikipédia – l'Encyclopédie libre. Mise à jour : 2008-04-03. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Pression-%C3%89tat-R%C3%A9ponse>.

WIKIPÉDIA (2008f). Développement durable. Site Web de Wikipédia – l'Encyclopédie libre. Mise à jour : 2008-12-19. http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9veloppement_durable.

WILLIAMS, T. (2005). Le développement durable au gouvernement fédéral: I. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable. Service de recherche et d'information parlementaires – Division des sciences et de la technologie. Bibliothèque du Parlement, numéro de référence : PRB-05-12F. Le 20 juillet 2005, 10 p. <http://www.parl.gc.ca/information/library/prbpubs/prb0512-f.pdf>.

ANNEXE 1
Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE

- DOERN, B.G. (2006). The Governance of Effective Regulatory Co-operation: A Framework, Case Studies and Best Practices. Working Paper Series 022 on North American Linkages. Government of Canada's Policy Research Initiative. April, 2006, 42 p.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2008). Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable. Rencontre organisée par Jason Preston au 10, rue Wellington à Gatineau, QC. Date de la rencontre :30 mai 2008.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2008). Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable. Rencontre organisée par Jason Preston au 10, rue Wellington à Gatineau, QC. Date de la rencontre :18 juin 2008.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2007). Réunion du Groupe ad hoc de la gestion de l'environnement. Rencontre organisée par Paul Mudroch et Judith Dionne au 330 rue Sparks, Ottawa, ON. Date de la rencontre : 2 avril 2007.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2007). Réunion du Groupe ad hoc de la gestion de l'environnement. Rencontre organisée par Paul Mudroch et Judith Dionne au 330 rue Sparks, Ottawa, ON. Date de la rencontre : 18 juillet 2007.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2007). Réunion du Groupe ad hoc de la gestion de l'environnement. Rencontre organisée par Paul Mudroch et Judith Dionne au 330 rue Sparks, Ottawa, ON. Date de la rencontre : 1 novembre 2007.
- ENVIRONNEMENT CANADA (2004). Section 4 – Plans et priorités par résultat stratégique. La Voie verte^{MC}, site Web d'Environnement Canada. Mise à jour : 2004-08-27. <http://www.ec.gc.ca/rpp/2004/fr/outcomes.cfm>.
- EUROPEAN COMMISSION (s.d.). Action for "centres of excellence" with a European dimension. European Research Area document. 5 p. <http://ec.europa.eu/research/era/pdf/centres.pdf>.
- HUBBARD, R. (2000). Criteria of Good Governance. The J.J. Carson Lecture. Optimum – The Journal of Public Management. Volume 30, No. 2, June 2000, p. 37-50.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA (1999). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (1999, ch. 33). Site Web maintenu par le Ministère de la Justice Canada. Mise à jour : 2008-07-07. http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/C-15.31//20080713/fr?command=home&caller=SI&search_type=all&shorttitle=protection%20de%20l'environnement&day=13&month=7&year=2008&search_domain=cs&showall=L&statutyear=all&lengthannual=50&length=50.
- PATRIMOINE CANADIEN (2006). Stratégie du développement durable 2007-2009. Contribution à une approche pangouvernementale. Mise à jour : 2006-12-14. http://www.canadianheritage.gc.ca/pc-ch/pubs/sdd-sds/2007-2009/tdm_f.cfm.

SERVICE CORRECTIONNEL CANADA (2008). Réunion du Groupe ad hoc de la gestion de l'environnement. Rencontre organisée par Paul Mudroch et Judith Dionne au 330 rue Sparks, Ottawa, ON. Date de la rencontre : 4 juillet 2008.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008). Rencontre interministérielle avec le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales. Rencontre organisée par Ellen Burack au 11 rue Laurier, Gatineau, QC. Date de la rencontre : 18 avril 2008.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008). Appel téléconférence interministériel avec le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales. Appel organisé par Ellen Burack. Date de l'appel : 28 avril 2008.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008). Rencontre interministérielle avec le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales. Rencontre organisée par Ellen Burack au 11 rue Laurier, Gatineau, QC. Date de la rencontre : 21 mai 2008.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008). Rencontre du Groupe interministériel sur les réservoirs de stockage de produits pétroliers. Rencontre organisée par Pierre Legault au 351 boulevard St-Joseph, Gatineau, QC. Date de la rencontre : 4 juin 2008.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008). Rencontre interministérielle avec le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales. Rencontre organisée par Ellen Burack au 11 rue Laurier, Gatineau, QC. Date de la rencontre : 9 juin 2008.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (2008). Rencontre interministérielle avec le Bureau d'écologisation des opérations gouvernementales. Rencontre organisée par Ellen Burack au 11 rue Laurier, Gatineau, QC. Date de la rencontre : 14 juillet 2008.

ANNEXE 2

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement

DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992,

Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, et cherchant à en assurer le prolongement, Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples,

Ouvrant en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement, Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance,

Proclame ce qui suit :

PRINCIPE 1

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

PRINCIPE 2

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

PRINCIPE 3

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

PRINCIPE 4

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

PRINCIPE 5

Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

PRINCIPE 6

La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en

matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

PRINCIPE 7

Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

PRINCIPE 8

Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

PRINCIPE 9

Les Etats devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices.

PRINCIPE 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

PRINCIPE 11

Les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.

PRINCIPE 12

Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands

problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.

PRINCIPE 13

Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

PRINCIPE 14

Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme.

PRINCIPE 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

PRINCIPE 16

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

PRINCIPE 17

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

PRINCIPE 18

Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés.

PRINCIPE 19

Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi.

PRINCIPE 20

Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable.

PRINCIPE 21

Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur.

PRINCIPE 22

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

PRINCIPE 23

L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis à oppression, domination et occupation doivent être protégés.

PRINCIPE 24

La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.

PRINCIPE 25

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.

PRINCIPE 26

Les Etats doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément à la Charte des Nations Unies.

PRINCIPE 27

Les Etats et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable (Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1992) .

ANNEXE 3

Action 21 – Section III, chapitre 23

Renforcement du rôle des principaux groupes

SECTION III. RENFORCEMENT DU ROLE DES PRINCIPAUX GROUPES

Chapitre 23

PRÉAMBULE

23.1 La réalisation effective des objectifs et des politiques ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés dans tous les secteurs de programme d'Action 21 seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux.

23.2 L'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions. De plus, dans le contexte plus spécifique de l'environnement et du développement, on a vu surgir la nécessité de nouvelles formes de participation. Il y a, par exemple, la nécessité pour les particuliers, les groupes et les organisations de participer aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement et de connaître les décisions pertinentes, en particulier celles qui peuvent avoir des conséquences pour les communautés dans lesquelles ils vivent et travaillent, et de prendre part à leur adoption. Les particuliers, les groupes et les organisations doivent avoir accès à l'information se rapportant à l'environnement et au développement que détiennent les pouvoirs publics, y compris des informations sur les produits et les activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sensibles sur l'environnement, ainsi que des informations sur les mesures de protection de l'environnement.

23.3 Toutes les politiques, définitions ou règles concernant l'accès et la participation des organisations non gouvernementales aux travaux des institutions des Nations Unies ou des organismes associés à la mise en oeuvre du programme Action 21 doivent s'appliquer de la même façon à tous les principaux groupes.

23.4 Les secteurs visés ci-dessous définissent les moyens à mettre en oeuvre pour instaurer un partenariat social réel en faveur des efforts déployés en commun en vue d'un développement durable.