

Chapitre

5

L'intégration de la dimension
sociale

Un jalon clé

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Objet de l'étude	3
Observations	4
Interdépendance des dimensions du développement durable	4
Interdépendance des trois dimensions	5
Rôle capital de la prise de décisions intégrée	5
L'apprentissage social et la modification des comportements sont indispensables	6
Manifestation de la dimension sociale dans les stratégies	8
Mise sur pied d'un groupe de travail sur le développement durable social et culturel	9
Tenue d'un atelier avec les ministères	9
Intégration de la dimension sociale : une priorité	9
Mesure du progrès au chapitre de la dimension sociale	10
Promesses aux Canadiens et au monde entier	10
Mesure du progrès à l'échelle planétaire	12
Mesure du progrès au Canada	13
Élaboration d'indicateurs de rendement : un défi	13
Conclusion	14
À propos de l'étude	16
Annexes	
A. Sommaire de l'atelier tenu avec des experts-conseils et des universitaires	17
B. Exemples de cibles et de thèmes sociaux tirés de la deuxième série de stratégies de développement durable	20
C. Sommaire de l'atelier tenu avec des représentants de ministères fédéraux	22
D. Des indicateurs sociaux du développement durable	25



L'intégration de la dimension sociale

Un jalon clé

Points saillants

5.1 Le développement durable ne concerne pas seulement la protection de l'environnement. Il vise également à améliorer et à maintenir la qualité de vie de la population du Canada et de celle des autres régions du monde, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs besoins.

5.2 Le développement durable est un concept fondé sur l'intégration de préoccupations économiques, environnementales et sociales. La protection de l'environnement répond à l'objectif unique de préserver la qualité de l'environnement. Cependant, le développement durable est plus complexe. Il reconnaît le rôle important des facteurs sociaux et culturels, qui s'ajoutent aux facteurs économiques et environnementaux. De plus, il vise à assurer la qualité de vie à long terme.

5.3 Notre étude a relevé cinq points qui recueillent un consensus :

- Premièrement, bien que la définition de la dimension sociale du développement durable ne fasse pas l'unanimité, l'interdépendance des trois dimensions — économique, environnementale et sociale — doit être une préoccupation centrale.
- Deuxièmement, la prise de décisions intégrée est essentielle. Les décideurs doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- Troisièmement, la durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.
- Quatrièmement, la prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.
- Cinquièmement, l'élaboration de mesures et d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

À l'avenir, nous nous appuyerons sur ces points qui recueillent un consensus pour entreprendre des vérifications qui englobent la dimension sociale du développement durable.

Contexte

5.4 La présente étude décrit la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et recense les points qui suscitent un consensus. Nous avons examiné la documentation spécialisée et tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires et l'autre a été organisé à l'intention de représentants des ministères fédéraux. Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les deux premières séries de stratégies de développement durable ainsi que des engagements internationaux et nationaux pertinents en vue de déterminer s'ils traitaient de la dimension sociale. De plus, nous avons examiné des mesures de rendement et des indicateurs, canadiens et internationaux, se rapportant à la dimension sociale du développement durable.

Introduction

5.5 Le développement durable ne concerne pas seulement la protection de l'environnement. Il vise également à améliorer et à maintenir la qualité de vie de la population du Canada et de celle des autres régions du monde, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs besoins.

5.6 Le concept du développement durable a été mis de l'avant dans le rapport de 1987 de la Commission Brundtland intitulé *Notre avenir à tous*. Ce document, qui a marqué un point tournant, est fondé sur l'intégration des préoccupations économiques, environnementales et sociales. La protection de l'environnement répond à l'objectif unique de préserver la qualité de l'environnement. Toutefois, le développement durable est plus complexe. En effet, en plus de s'inscrire dans la perspective du développement, il est axé sur la satisfaction des besoins de la population et il vise à assurer la qualité de vie à long terme.

5.7 Bien que les sciences sociales existent de longue date et qu'elles soient consignées dans d'abondantes ressources documentaires, le sens de la dimension sociale dans le contexte du développement durable est moins bien compris. Cela dit, on reconnaît de plus en plus que des facteurs sociaux et culturels jouent un rôle important en matière de développement durable. La qualité de vie et le bien-être sont conditionnés par de nombreux facteurs — revenu, santé, instruction, diversité culturelle, dynamisme de la collectivité, qualité de l'environnement — tous susceptibles d'entrer dans l'équation du développement durable. Le bien-être social des humains fait partie intégrante de l'objectif du développement durable.

5.8 En 1995, le gouvernement fédéral a publié un document intitulé *Guide de l'écogouvernement*. Il énumérait les objectifs initiaux du développement durable et proposait une approche commune pour l'élaboration des stratégies. L'approche gouvernementale à l'égard du développement durable reconnaît des valeurs sociales fondamentales comme l'équité et le droit à une qualité de vie acceptable. La pièce 5.1 offre deux exemples qui illustrent cette approche.

Objet de l'étude

5.9 La présente étude visait à présenter sommairement la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et à déterminer si des points recueillaient un consensus.

5.10 Nous avons examiné la documentation spécialisée qui traite de la pensée actuelle concernant la dimension sociale. Nous avons également tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires des domaines de la politique sociale, de la durabilité et de la gestion environnementale; l'autre était organisé à l'intention de représentants de ministères fédéraux qui participent à la préparation et à la mise en œuvre des stratégies de développement durable. Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les stratégies de 1997 et de 2000 afin de

Pièce 5.1 Approche gouvernementale à l'égard du développement durable

Croissance économique et développement social sont deux objectifs indissociables qui font partie intégrante de la *voie canadienne*. Nous ne pouvons bâtir une société prospère sans croissance économique, pas plus que nous ne pouvons être des chefs de file sur le plan de l'innovation et des nouvelles idées sans assurer la santé et la sécurité des citoyens. Nous ne pouvons faire valoir nos intérêts dans le monde sans en même temps renforcer notre culture distincte et nos valeurs chez nous.

Discours du Trône de janvier 2001

Le but de la stratégie économique du Canada est de doter les Canadiens d'une qualité de vie supérieure. Mais la qualité de vie ne se définit pas seulement en fonction des possibilités qu'offre le marché. Elle exige également la présence de collectivités sûres où les gens voudront vivre et élever leurs familles, où ils pourront recevoir les soins de santé nécessaires, vivre sans craindre d'être victimes de crimes ou de violence, profiter des avantages d'un air pur, d'une eau potable et d'espaces verts, faire du sport amateur, s'adonner à des activités culturelles et aux arts, et où des gens d'origines et de cultures diverses pourront s'intégrer et apporter leur contribution.

La troisième voie : la voie canadienne, document diffusé par le premier ministre du Canada en mai 2000.

déterminer si les ministères fédéraux y avaient traité de la dimension sociale. De plus, nous avons examiné des politiques, des conventions internationales et des accords bilatéraux et multilatéraux afin d'établir si le gouvernement fédéral avait intégré la dimension sociale à ses engagements internationaux et nationaux. Nous nous sommes penchés, en outre, sur des mesures de rendement et des indicateurs nationaux et internationaux visant la dimension sociale du développement durable.

5.11 Le lecteur trouvera de plus amples détails sous la rubrique À propos de l'étude, à la fin du présent chapitre.

Observations

Interdépendance des dimensions du développement durable

5.12 Les deux ateliers et l'analyse documentaire ont dégagé les cinq points suivants, qui recueillent un consensus :

- La dimension sociale ne peut être envisagée isolément; elle doit être liée aux deux autres dimensions du développement durable, économique et environnementale.
- La prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- La durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.

- La prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.
- L'élaboration d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

Interdépendance des trois dimensions

5.13 Le développement durable ne concerne pas la seule protection de l'environnement : il s'étend également à des questions d'équité et de qualité de vie. Le rapport intitulé *Notre avenir à tous* fait observer que [traduction] « la qualité de l'environnement de la planète n'est pas indépendante des agissements, des aspirations et des besoins des humains... l'"environnement" est notre milieu de vie à tous, et le "développement" désigne les efforts que nous engageons pour améliorer notre sort dans ce milieu. Les deux sont indissociables. »

5.14 Une terminologie variée. La terminologie de la dimension sociale est vaste et elle peut être étendue à tous les aspects à caractère social. Le défi consiste à définir la dimension sociale du développement durable de manière à éviter qu'elle soit si large qu'elle perde son utilité ou son sens. La question de savoir ce que doit englober cette dimension est débattue dans la documentation spécialisée et entre universitaires.

5.15 Tant notre analyse documentaire que les ateliers ont révélé que l'une des difficultés auxquelles sont confrontés les gouvernements et les organisations vient de ce qu'il n'existe aucune définition unique de l'étendue de la dimension sociale. La documentation spécialisée indique que la dimension sociale peut englober de nombreux aspects — touchant, par exemple, la santé, l'éducation, l'éthique, l'équité, les croyances, la diversité, les peuples autochtones, la sécurité, le développement communautaire, l'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle et la pauvreté.

5.16 Les participants à l'atelier des experts-conseils et des universitaires ont vivement insisté sur la nécessité d'accorder une attention au bien-être humain, à la qualité de l'environnement et aux liens qui les unissent, au lieu de tenter d'isoler la dimension sociale. Ils conseillaient de se concentrer sur l'interdépendance des trois dimensions du développement durable.

5.17 Plusieurs modèles ont été présentés à l'atelier. Tous ceux que nous avons examinés illustrent l'interdépendance des trois dimensions du développement durable. Aucun ne concerne uniquement l'économie ou l'environnement, et plusieurs accordent le même degré d'importance aux trois. L'annexe A décrit les divers modèles et résume les propos tenus à l'atelier.

Rôle capital de la prise de décisions intégrée

5.18 Notre étude a mis au jour un large consensus au sujet de l'importance capitale de la prise de décisions intégrée, à savoir la nécessité d'intégrer les trois dimensions du développement durable (économique, environnementale

et sociale) aux politiques, à la planification et à la prise de décisions. De plus, le *Guide de l'écogouvernement* fait valoir le besoin d'une approche intégrée à l'égard de la planification et de la prise de décisions. Les trois dimensions sont interdépendantes, et la politique gouvernementale ne peut se concentrer sur l'une d'elles sans tenir compte de son effet sur les autres. Le *Guide* esquisse un éventail de techniques susceptibles d'aider à la compréhension et à l'intégration des questions économique, environnementale et sociale. Le chapitre 9, intitulé « L'écologisation des politiques et des programmes : l'appui aux décisions en matière de développement durable », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1999 traite plus à fond de la prise de décisions intégrée.

5.19 Notre étude a également révélé un consensus, à savoir que le développement durable ne peut être réalisé pleinement que si l'on conjugue le traitement des questions sociales à celui des questions environnementales et économiques. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.

5.20 L'effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique, dont fait état la pièce 5.2, illustre l'interdépendance des trois dimensions du développement durable et l'importance de la prise de décisions intégrée. Comme le montre la pièce, cet effondrement a été provoqué par l'exploitation non durable d'une ressource. Dans ce cas, un problème environnemental — l'épuisement des stocks de poisson — a eu de graves conséquences économiques et sociales.

L'apprentissage social et la modification des comportements sont indispensables

5.21 Les publications spécialisées, les ateliers et le cas du poisson de fond de l'Atlantique soulignent tous que l'apprentissage social et la modification des comportements sont indispensables à la durabilité. C'est le troisième point au sujet duquel nous avons constaté un consensus.

5.22 Apprentissage social s'entend de la compréhension et des connaissances que les particuliers et la société doivent acquérir pour opérer les changements qui les mèneront vers la durabilité. La notion englobe une meilleure compréhension des conséquences futures des gestes posés aujourd'hui. Le rapport intitulé *Our Common Journey: A Transition to Sustainability*, que le National Research Council des États-Unis a publié en 1999, indique :

[traduction] ... l'itinéraire qui mène à la durabilité ne peut être tracé entièrement d'avance. Il faudra plutôt en imaginer les dimensions et s'adapter en bien des endroits. L'apprentissage social ... nous permettra de ménager des adaptations intelligentes. Pareil apprentissage commande des buts clairement énoncés, une compréhension plus lucide du passé et des tendances sociales et environnementales, des instruments améliorés par lesquels chercher des voies de rechange et une image claire des possibilités et des risques, environnementaux et sociaux, que nous rencontrerons peut-être sur notre chemin.

Pièce 5.2 Effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique

Les années 1990 ont été marquées par l'effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique et la fin d'un mode de vie pour la population du Canada atlantique. Les prises annuelles, qui étaient de deux millions de tonnes dans les années 1960, ont plongé, pour s'établir à 120 000 tonnes environ après l'effondrement. Les stocks de poisson de fond pêchés de longue date étaient surexploités ou épuisés. L'effondrement a d'abord touché le stock de morues du Nord, au large des côtes de Terre-Neuve et du Labrador, et s'est ensuite étendu à la plupart des autres espèces de poissons de fond du Canada atlantique.

Les conditions environnementales, les relations prédateurs-proies et les récoltes excessives ont constitué les plus importants facteurs du déclin des stocks de poissons de fond. Les niveaux de pêche étaient supérieurs à la norme visant à assurer la conservation, les pêcheurs capturaient plus que la quantité allouée et certains avaient recours à des pratiques contraires à la pêche durable. On compte parmi ces pratiques les débarquements non signalés ou déclarés de façon erronée, le rejet des prises accessoires (espèces non visées par la pêche ou dont la capture est soumise à un quota) et la bonification (le rejet de poissons effectué pour les remplacer par des poissons de plus grande valeur, donc plus rentables, ou pour lesquels il existe une demande à l'usine de transformation).

L'effondrement de l'industrie du poisson de fond a eu des conséquences économiques et sociales sérieuses. Des milliers de pêcheurs et de travailleurs des usines de transformation ont perdu leur emploi. Les travailleurs de l'industrie du poisson de fond se retrouvaient surtout dans des populations rurales et isolées. Les collectivités qu'ils habitaient offraient peu d'autres sources d'emploi. Bon nombre des travailleurs de l'industrie du poisson de fond avaient un faible niveau d'instruction et n'avaient pas d'expérience dans un autre secteur que celui des pêches. De plus, ils éprouvaient un profond attachement culturel à l'industrie du poisson de fond, que les subventions gouvernementales versées pendant plusieurs décennies avaient renforcé. Ces facteurs ont vivement incité le gouvernement à maintenir le statut quo.

Il en a résulté une surcapacité de l'industrie du poisson de fond et une réduction du revenu disponible des particuliers. Les revenus tirés de l'assurance-emploi ont, avec les années, représenté une portion appréciable et de plus en plus importante du revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine. Toutefois, ils devaient tirer un revenu de la pêche et de la transformation pour être admissibles à l'assurance-emploi. Étant donné l'absence de travail dans l'industrie du poisson de fond, de nombreux travailleurs ont été incapables de trouver un emploi qui leur permettrait d'être admissibles à l'assurance-emploi. À la suite de la disparition de l'emploi, les pêcheurs et les travailleurs d'usine n'avaient plus accès aux prestations de l'assurance-emploi.

Les conséquences sociales et économiques auraient probablement été plus lourdes si le gouvernement fédéral n'était pas intervenu. Il a lancé plusieurs programmes en réponse à la crise, notamment le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ainsi que le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes. Désireux de résoudre les problèmes critiques qui frappent toujours le secteur de la pêche, le gouvernement est à préparer un plan dont l'objet est d'élaborer et de faire approuver un cadre pour favoriser des pêches durables de l'Atlantique.

Les chapitres 15 et 16 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, ainsi que le chapitre 33 du Rapport de 2000 offrent des compléments d'information.

Source : Adapté du chapitre 14, « Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique », du *Rapport du vérificateur général* de 1997.

5.23 L'écologisation des opérations matérielles du gouvernement illustre concrètement le besoin de comprendre et de mettre à profit le concept de l'apprentissage social. Dans le *Guide de l'écogouvernement*, le gouvernement fédéral indique qu'il prêchera d'exemple par l'écologisation de ses opérations. Il doit relever un énorme défi d'apprentissage social pour parvenir à cette fin. Il doit modifier le comportement de centaines de milliers de fonctionnaires partout au Canada. Tandis que les ministères s'efforcent d'écologiser leurs opérations, il devient évident, pour emprunter l'image du paquebot, qu'il ne suffit pas de décider de changer de cap. (Voir à ce propos notre rapport de vérification sur l'écologisation des opérations gouvernementales, présenté au chapitre 2 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000.)

5.24 Qui dit apprentissage social dit également établissement de relations de collaboration et de coopération. L'intégration de la dimension sociale nous

oblige à surmonter la résistance au changement et à y trouver des réponses positives. Pour y parvenir, nous pouvons sensibiliser les intéressés par l'information et la recherche, nouer des relations, acquérir des compétences et embrasser le changement et s'y adapter. Le gouvernement met en œuvre nombre de ces moyens en vue d'écologiser ses opérations. Il met notamment sur pied des groupes de travail interministériels, offre une formation sur les concepts liés aux systèmes de gestion environnementale et mesure le rendement.

Manifestation de la dimension sociale dans les stratégies

5.25 Le *Guide de l'écogouvernement* propose aux ministères une marche à suivre pour préparer une stratégie de développement durable. L'une des exigences clés de la démarche est l'étude de la question, dans le cadre de laquelle les ministères évaluent les répercussions de leurs activités sur le développement durable. Le *Guide* énumère également les cinq principaux objectifs du développement durable, chacun ayant une composante sociale, comme le montre la pièce 5.3.

Pièce 5.3 *Guide de l'écogouvernement* — aspects sociaux des objectifs

La durabilité de nos ressources naturelles — La durabilité des emplois, des collectivités, des industries. De nombreux Canadiens et Canadiennes tirent un revenu du secteur des ressources naturelles. Il importe de faire un bon usage de nos ressources renouvelables et non renouvelables.

La protection de la santé des Canadiens et des écosystèmes. L'activité humaine peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, effets qu'il faut réduire au minimum pour préserver la santé humaine.

Le respect de nos obligations internationales. Le respect de nos obligations internationales en matière de développement durable est considéré comme un facteur déterminant d'une société viable.

La promotion de l'équité. Il faut promouvoir l'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle. Les générations actuelles et futures, et les pauvres et les plus riches, doivent partager les coûts et les avantages.

L'amélioration de notre qualité de vie et de notre bien-être. Les gens comptent sur leur environnement et sur leur développement économique pour combler leurs besoins essentiels. Nous devons adopter des politiques garantes de la satisfaction des besoins essentiels en assurant la promotion du développement durable.

Source : Adapté du *Guide de l'écogouvernement*, 1995.

5.26 En décembre 1997, 28 ministères et organismes fédéraux avaient déposé leur première stratégie, qui faisait état de leurs objectifs et de leurs plans à l'égard du développement durable. En février 2001, ils ont présenté leur deuxième stratégie à la Chambre des communes. De plus, l'Agence Parcs Canada, devenue entité distincte en 1998, a fait de même.

5.27 Notre examen des stratégies de développement durable nous a permis de constater que certains ministères et organismes avaient commencé à traiter de la dimension sociale du développement durable dans leur première

stratégie. Certains avaient également désigné des activités et des buts sociaux ou culturels comme étant partie intégrante de leur mandat. La dimension sociale a continué à se manifester dans la deuxième série de stratégies. Par exemple, certains ont mentionné des buts et des objectifs sociaux, entre autres : contribuer à une meilleure compréhension des dimensions sociales et culturelles du développement durable; maintenir et améliorer des collectivités durables; élaborer une stratégie de développement durable pour le Nord; promouvoir et appuyer la santé et la sécurité de la population. Qui plus est, certains ministères et organismes sont à concevoir des mesures de rendement et à se donner des cibles en la matière. L'annexe B présente certains thèmes et certaines cibles d'ordre social tirés des deuxièmes stratégies déposées par les ministères.

Mise sur pied d'un groupe de travail sur le développement durable social et culturel

5.28 Les ministères fédéraux, dont le mandat ou les activités sont à caractère social, ont constitué le Groupe de travail sur les dimensions sociales et culturelles du développement durable. Développement des ressources humaines Canada assure la direction du Groupe de travail. Dans sa deuxième stratégie, le Ministère affirme que ses efforts, conjugués à ceux d'autres ministères à vocation sociale, feront en sorte que des travaux de recherche et de réflexion clés sur les dimensions sociales et culturelles seront entrepris avant le début de la préparation de la prochaine série de stratégies de développement durable. Les ministères et organismes participants comprennent Agriculture et Agroalimentaire Canada, Patrimoine canadien, Citoyenneté et Immigration Canada, Environnement Canada, le ministère des Affaires étrangères et Commerce international, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada et le Solliciteur général du Canada.

Tenue d'un atelier avec les ministères

5.29 En novembre 2000, la commissaire a tenu un atelier sur la dimension sociale du développement durable, auquel a participé le personnel des ministères fédéraux chargé de préparer et de mettre en œuvre les stratégies de développement durable. Les échanges ont porté principalement sur la façon dont les ministères traitent la dimension sociale et les obstacles qui en empêchent l'intégration complète à leur stratégie. L'annexe C résume le propos de l'atelier.

Intégration de la dimension sociale : une priorité

5.30 En plus des points susmentionnés, l'atelier auquel ont participé les ministères en a dégagé un quatrième. Les participants ont reconnu que la prise en compte de la dimension sociale est d'importance capitale pour la durabilité et que son intégration à la prochaine série de stratégies, attendue en 2003, est prioritaire. Les ministères sont engagés à des degrés divers dans la

voie du développement durable. Bon nombre n'en sont qu'aux premiers pas; d'autres semblent en meilleure position pour relever les défis liés à l'intégration de la dimension sociale du développement durable. Certains participants croyaient qu'il fallait avoir une interprétation commune des limites de cette dimension, d'autres n'en voyaient pas le besoin. Cela dit, ils n'ont pas relevé d'obstacles qui les empêcheraient de procéder à l'intégration de cette dimension dans chaque ministère.

5.31 Nous nous attendons à constater, lors de nos vérifications futures, que les ministères, notamment ceux dont l'étude de la question met au jour d'importantes répercussions sociales de leur mandat et de leurs activités, ont intégré la dimension sociale aux buts, aux objectifs et aux cibles de leur prochaine stratégie, en mettant l'accent sur les secteurs qui offrent le plus grand potentiel.

Mesure du progrès au chapitre de la dimension sociale

5.32 Le développement durable est une question complexe et d'envergure planétaire qui appelle une approche pluridisciplinaire et une utilisation coordonnée des ressources. Pour que le gouvernement soit apte à suivre, à évaluer et à communiquer les progrès qu'il accomplit dans la voie d'une société viable, il doit pouvoir mesurer ses progrès quant au respect de ses engagements nationaux et internationaux, de même que ses progrès au chapitre du développement durable. Le conférencier principal de la Conférence nationale sur les indicateurs de développement durable tenue en mars 2001, l'honorable David Anderson, ministre de l'Environnement, a déclaré que « l'on ne peut gérer que ce que l'on peut mesurer ».

Promesses aux Canadiens et au monde entier

5.33 Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral intègre ses engagements à l'égard du développement durable à ses buts et à ses valeurs. Pour pouvoir déterminer si la dimension sociale y était intégrée, nous avons examiné certains des engagements du gouvernement envers les Canadiens et le monde entier, y compris des politiques nationales et internationales, des conventions internationales et des accords bilatéraux et multilatéraux.

5.34 Nous avons constaté que, à l'échelle nationale, le gouvernement fédéral a concentré ses efforts en faveur du développement durable dans un certain nombre de politiques, de programmes et d'engagements. La dimension sociale est partie intégrante de ces engagements. La pièce 5.4 présente quelques engagements fédéraux qui mettent en relief la dimension sociale.

5.35 À l'échelle internationale, le Canada s'est engagé à respecter plusieurs conventions et accords d'importance, et il a participé à des rencontres et à des conférences qui abordaient la question de la dimension sociale du développement durable. La pièce 5.5 énumère quelques conventions et accords internationaux, de même que des rencontres et des conférences auxquelles le Canada a assisté depuis 20 ans et qui traitaient de la dimension sociale.

Pièce 5.4 Quelques engagements fédéraux qui mettent en lumière la dimension sociale

- Plan d'action pour la santé et l'environnement, 1992–1997
- Stratégie pour l'environnement arctique, 1991
- Politique de gestion des substances toxiques, 1995
- La prévention de la pollution : Une stratégie fédérale de mise en œuvre, 1995
- Politique fédérale relative aux eaux, 1987
- À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité des sexes, 1995

Pièce 5.5 Engagements internationaux englobant la dimension sociale

1987	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
1989	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
1991	Déclaration sur l'environnement arctique et Stratégie pour l'environnement arctique
1992	Action 21 — Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
1992	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
1992	Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique
1994	« Programme d'action » — Conférence internationale des Nations Unies sur la population et le développement
1995	Déclaration de Copenhague sur le développement social
1995	Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes

5.36 Certains de ces accords — par exemple Action 21 — font date. Action 21 traite des problèmes sociaux complexes auxquels fait face l'humanité et définit les moyens à prendre pour en venir à bout. Parmi les thèmes qu'il aborde figurent la pauvreté, la dynamique démographique et la durabilité, la santé humaine, les établissements humains, l'intégration dans les prises de décisions des volets environnement et développement, les femmes, les enfants et les jeunes, ainsi que les peuples autochtones. On soutient dans Action 21 que ces préoccupations sociales ont une importance capitale pour le développement durable et qu'elles sont tout aussi importantes que les questions économiques et environnementales.

Mesure du progrès à l'échelle planétaire

5.37 Des travaux d'envergure planétaire ont eu lieu pour concevoir des indicateurs dont la fonction serait de mesurer les progrès accomplis par rapport à l'intégration de la dimension sociale du développement durable aux échelons local, national et international. On conclut dans la documentation spécialisée que pareils indicateurs doivent se rapporter à une situation et à une culture particulières et être accessibles, actuels et bien acceptés. L'annexe D décrit certains des efforts en cours à cette fin et mentionne les parties intéressées, les critères de conception et certains des indicateurs les plus importants. Quelques-unes des initiatives en ce sens sont décrites ci-dessous.

5.38 Initiatives internationales. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conçu l'Indicateur du développement humain (IDH). Ce dernier mesure le développement économique et social d'un pays. Il comprend des mesures de l'espérance de vie, de l'alphabétisation et du niveau de vie. Ces facteurs sont combinés en vue de classer un pays sur une échelle de zéro à un, un étant la valeur maximale. Depuis 1990, le PNUD fait paraître chaque année le *Rapport mondial sur le développement humain*, qui classe tous les pays du monde.

5.39 L'Organisation de coopération et de développement économiques est à élaborer un ensemble d'indicateurs de base d'application planétaire, en collaboration avec les Nations Unies et la Banque mondiale. Ces indicateurs serviront à suivre les progrès réalisés relativement à des questions de développement durable. Les indicateurs seront utilisés pour modifier des programmes et des initiatives afin d'en augmenter l'efficacité. Les indicateurs seront eux-mêmes rajustés en fonction de l'évolution des besoins, et pour tenir compte de nouvelles sources de données.

5.40 Initiatives nationales. Le groupe de travail interagences sur les indicateurs de développement durable des États-Unis a été chargé de l'élaboration des indicateurs du développement durable. Il unit ses efforts à ceux d'organismes non gouvernementaux et du secteur privé en vue de mettre au point des indicateurs qui guideront les progrès du gouvernement. Il a proposé une liste d'indicateurs économiques, environnementaux et sociaux.

5.41 En 1999, le gouvernement du Royaume-Uni a publié une stratégie de développement durable, y compris un ensemble de 15 indicateurs principaux qui donnent un aperçu des tendances. Il a également publié un ensemble de quelque 150 indicateurs nationaux plus détaillés qui visent des questions précises et désignent des secteurs d'intervention. Les indicateurs précités englobent les dimensions économique, environnementale et sociale du développement durable. Ils jouent un rôle essentiel en faveur de la surveillance des progrès réalisés à l'égard du développement durable et de la communication d'information à ce sujet.

Mesure du progrès au Canada

5.42 De nombreuses initiatives ont été lancées au Canada en vue d'élaborer des indicateurs. On reconnaît le besoin d'indicateurs à plusieurs niveaux. Citons l'exemple de GPI Atlantic, groupe de recherche sans but lucratif, qui est à concevoir un indice de développement durable et de bien-être, appelé indice de progrès véritable — Atlantique. Parmi les autres projets, il y a celui de l'Institut Pembina visant à élaborer un indicateur de progrès véritable de l'Alberta, de même que celui de la Fédération canadienne des municipalités visant à mettre au point des indicateurs de la qualité de vie. Les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques ont également conçu des indicateurs de la qualité de vie. De plus, le Fraser Basin Council a élaboré un jeu préliminaire d'indicateurs de la durabilité portant sur le bassin du Fraser.

5.43 La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a entrepris un projet triennal de conception d'une série d'indicateurs de l'état de l'environnement et du développement durable pour le Canada. Le projet est motivé par la constatation que les indicateurs classiques, comme le produit intérieur brut, ne témoignent pas de la durabilité de l'économie et qu'il est nécessaire de concevoir de nouveaux indicateurs plus complets.

5.44 À l'échelle de l'administration fédérale, le président du Conseil du Trésor présente chaque année le rapport intitulé *Une gestion axée sur les résultats*, qui comprend un ensemble de 16 indicateurs sociaux. Le rapport indique que les indicateurs pourraient servir de fondement à l'établissement d'un profil du rendement du Canada du point de vue de la qualité de vie des Canadiens et des Canadiennes. Les ministères sont également tous tenus de présenter un rapport annuel au Parlement qui traite des indicateurs ou des mesures qu'ils emploient pour évaluer les progrès accomplis à l'égard des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Le chapitre 3 du présent rapport traite de la communication de l'information sur le développement durable.

Élaboration d'indicateurs de rendement : un défi

5.45 Lors de l'atelier tenu à l'intention des ministères fédéraux, des fonctionnaires nous ont décrit la difficulté de concevoir des mesures de rendement et des indicateurs pour suivre les progrès réalisés en ce qui a trait à la dimension sociale du développement durable. Toutefois, un cinquième point qui recueille un consensus a été dégagé des échanges. Les ministères s'entendent presque tous sur la nécessité de relever le défi dans un proche avenir. Ils ont également reconnu qu'il incombe à chacun d'eux d'élaborer ses propres mesures de rendement et de définir son approche.

5.46 **Le Parlement a besoin d'information pour s'acquitter de ses responsabilités de surveillance.** Les parlementaires doivent avoir une vue d'ensemble de la façon dont le gouvernement fédéral honore ses obligations nationales et internationales et ses engagements en matière de développement durable. Ils doivent être informés des réussites, des lacunes à combler et des leçons tirées. Pour que le Parlement soit en mesure de

s'acquitter de ses responsabilités de surveillance à cet égard, les ministères fédéraux doivent lui fournir de l'information adéquate sur le respect des engagements nationaux et internationaux, de même que sur toutes les dimensions du développement durable — économique, environnementale et sociale — et leur interaction.

5.47 Les efforts déployés de par le monde ont révélé la possibilité de mesurer les phénomènes sociaux. Pour mesurer les progrès accomplis dans la voie du développement durable, le gouvernement fédéral doit disposer d'indicateurs accessibles, pertinents, actuels et bien acceptés. Sinon, sa capacité de suivre, d'évaluer et de communiquer les progrès réalisés à l'égard du développement durable — élément crucial de son obligation de rendre compte — sera réduite.

5.48 Lors de nos travaux de vérification futurs, nous nous attendons à constater que les ministères investis de responsabilités de mise en œuvre rendent compte au Parlement de l'exécution et du respect des engagements nationaux et internationaux du gouvernement en matière d'environnement et de développement durable.

5.49 Nous nous attendons également à ce que les ministères aient décrit leur méthode pour mesurer la dimension sociale du développement durable et aient conçu des indicateurs pertinents, exhaustifs, temporels et rattachés à des cibles et aux engagements ministériels et pangouvernementaux. De plus, nous nous attendons à ce que les ministères présentent leurs résultats en se fondant sur ces indicateurs.

Conclusion

5.50 Nous avons conclu qu'il existe cinq points qui recueillent un consensus en ce qui concerne la dimension sociale du développement durable.

- Premièrement, bien que la définition de la dimension sociale du développement durable ne fasse pas l'unanimité, l'interdépendance des trois dimensions — économique, environnementale et sociale — doit être une préoccupation centrale.
- Deuxièmement, la prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- Troisièmement, la durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.
- Quatrièmement, la prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.

- Cinquièmement, l'élaboration de mesures et d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

À l'avenir, nous nous fonderons sur ces points qui recueillent un consensus pour entreprendre des vérifications qui englobent la dimension sociale du développement durable.

5.51 À notre avis, la gestion de la dimension sociale du développement durable est un élément essentiel, complexe et permanent du défi plus vaste que pose la gestion du développement durable. Elle exige que tous les ministères et organismes établissent des relations de coopération et de collaboration qui leur permettent de travailler ensemble pour progresser dans la voie du développement durable.

À propos de l'étude

Objectif

La présente étude visait à décrire la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et à déterminer s'il existe des points qui recueillent un consensus.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les publications qui traitent de la réflexion actuelle sur la dimension sociale, y compris des définitions, de nouveaux modèles et l'importance de l'apprentissage social. Nous avons également tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires des domaines de la politique sociale, de la durabilité et de la gestion environnementale; l'autre était organisé à l'intention de représentants de ministères fédéraux qui participent à la préparation et à la mise en œuvre des stratégies de développement durable. Nous n'avons pas cherché à définir la dimension sociale du développement durable et nous n'avons privilégié aucune définition et aucun modèle particuliers. Nous n'avons pas non plus tiré de conclusions concernant les forces et les faiblesses des divers modèles.

Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les stratégies de développement durable de 1997 et de 2000 en vue de déterminer si les ministères fédéraux y avaient tenu compte de la dimension sociale. Nous n'avons pas vérifié les stratégies et nous n'en avons pas évalué la qualité. Nous pourrions y procéder au cours des prochaines années.

Nous avons cherché à savoir également si le gouvernement fédéral avait intégré la dimension sociale du développement durable à ses engagements internationaux et nationaux. Nous avons examiné à cette fin plusieurs politiques, conventions internationales et accords bilatéraux et multilatéraux. Le chapitre 2 du *Rapport annuel du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998 faisait état des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement. Dans le cadre de cette étude, le bureau du commissaire avait créé une base de données sur les accords environnementaux internationaux auxquels le Canada est partie. Nous nous sommes servis de cette base pour examiner un certain nombre de conventions internationales et d'accords bilatéraux et multilatéraux, et nous en avons relevé qui comprennent une composante sociale. Pour les recenser, nous avons utilisé le large éventail de termes rattachés à la dimension sociale (voir le paragraphe 5.15 de ce chapitre). Nous nous sommes penchés également sur les indicateurs et les mesures de rendement de la dimension sociale du développement durable. Nous proposons un échantillon de méthodes et d'initiatives d'élaboration d'indicateurs sociaux, mais nous ne commentons pas la pleine mesure des efforts déployés en vue d'évaluer les progrès accomplis.

Équipe chargée de l'étude

Directeur principal : M. Dan Rubenstein

Lewis Auerbach
Suzanne Beaudry
Ann Gamey-Wesch
Janet Jones
Jamy-Ellen Proud
Ivy-Ann Ruiz
Michael Stenzis

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.

Annexe A — Sommaire de l'atelier tenu avec des experts-conseils et des universitaires

Contexte

Le 5 juillet 2000, le commissaire par intérim à l'environnement et au développement durable a rencontré des experts-conseils et des universitaires afin de recueillir leurs points de vue et leurs conseils sur le traitement de la question de la dimension sociale du développement social. Ils ont été invités à répondre aux questions suivantes.

- Faites-vous appel à une définition, à une métaphore ou à un modèle pour représenter la dimension sociale du développement durable? Qu'utilisez-vous? Quelles en sont les forces et les faiblesses? Dans quelle mesure s'agit-il d'un énoncé de valeur? Quel est (ou quel devrait être) le rapport entre la dimension sociale du développement durable et les autres dimensions (économique et environnementale)?
- Quels sont les écueils à éviter en traitant de la dimension sociale ou en la faisant valoir? Quelles situations nouvelles ou passées illustrent le mieux les problèmes que pose la dimension sociale et les possibilités qu'elle offre?
- Sur quoi le commissaire devrait-il se concentrer? Quelle voie doit suivre son bureau? À quoi devraient ressembler notre plan et notre programme de travail à long terme?

Nous nous sommes fondés sur les réponses éclairées qui nous ont été fournies pour organiser un atelier composé de trois groupes chargés de discuter de ces questions.

Définir la dimension sociale du développement durable

Interdépendance des dimensions. Le premier groupe a répondu à la question suivante : « Qu'entendons-nous par la dimension sociale du développement durable? » L'un des principaux messages du groupe était que, plutôt que de tenter d'isoler la dimension sociale, il fallait revenir à l'essentiel et se pencher sur le bien-être humain et la qualité de l'environnement et les liens entre eux. La rencontre a suscité un commentaire intéressant, à savoir que les dimensions économique et sociale sont étroitement liées et que le point de vue d'une personne sur une question peut influencer fortement sa façon de la caractériser.

Les participants ont souligné l'importance de ne pas perdre de vue le lien avec l'environnement. Ce lien ne doit pas forcément être exclusif, mais il fait partie de la structure sous-jacente. Une part importante de l'intérêt porté au développement durable se rapporte aux préoccupations concernant les besoins essentiels et aussi à la dimension environnementale. Il est donc essentiel de s'attacher, à court terme du moins, à l'interdépendance des dimensions économique, environnementale et sociale.

Prise de décisions intégrée. Les participants s'entendaient sur la nécessité de modifier la culture et le processus décisionnels du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement pour y intégrer la notion de durabilité. L'un d'entre eux était d'avis que le pays était profondément divisé selon le sexe, la langue et la géographie, aussi bien que par secteurs — milieu de la recherche, gouvernements, monde des affaires. Les mêmes divisions se retrouvent dans les organisations. Elles sont le fait de conflits de compétences fragmentées, de politiques adoptées au gré des circonstances et non coordonnées.

Le groupe a mis en lumière l'incertitude quant à la façon d'intégrer avec succès la dimension sociale. Il importe de se rappeler qu'il s'agit d'un cheminement. Pour réussir à intégrer la dimension sociale, les gouvernements et la population doivent obligatoirement comprendre l'interaction des événements environnementaux et des causes et des effets sociaux, ainsi que les changements de comportement qui doivent précéder l'amélioration de la situation. À cet égard, la prise de décisions intégrée est un objectif essentiel.

Modèles. Il a été question de divers modèles, y compris ceux du « tabouret à trois pattes » (dimensions économique, environnementale et sociale) et des cercles concentriques. Le dernier modèle mentionné considère l'économie comme un construit social, circonscrit par le cercle le plus grand, qui représente le milieu naturel.

Le modèle probablement le plus facile à comprendre est le triangle qui lie chaque dimension du développement durable aux deux autres. Une économie saine peut favoriser une société saine. Un environnement salubre peut déboucher sur une économie renforcée, et ainsi de suite. Chaque dimension peut transmettre une rétroaction positive ou négative aux deux

autres. Un des spécialistes se sert du triangle pour décrire la relation de chaque dimension dans le contexte d'un moyen qui conduit à une fin. Il considère les facteurs économiques comme des moyens d'assurer le bien-être des humains et de l'écosystème.

Un autre modèle, un schéma rappelant le diagramme de Venn comportant trois cercles qui s'entrecroisent, illustre les rapports entre les trois dimensions. La question de savoir si un thème est économique, environnemental ou social est souvent ambiguë, car les problèmes du monde réel sont souvent complexes. Le problème de la pauvreté illustre cette affirmation. Il ne s'agit pas d'un problème purement économique, environnemental ou social, car chacune des dimensions est susceptible d'être en cause. Le modèle en question reconnaît le dilemme en illustrant l'existence des rapports réciproques entre les dimensions, par opposition au modèle du triangle, qui les traite distinctement.

Un schéma plus complexe composé de cercles se rapporte à l'approche du développement durable fondée sur la théorie du capital, proposée par la Banque mondiale. Il représente la biosphère par la couche externe, qui circonscrit à la fois la société et l'économie. Les couches représentent des catégories de capital — naturel, économique, social et humain.

Un autre modèle représente le développement durable par un œuf. Le jaune correspond aux dimensions économique et sociale, le blanc étant la dimension environnementale. Pour que l'ensemble du système soit sain, le blanc comme le jaune doivent l'être également, et ils doivent être durables. Ce modèle, comme les autres, met en évidence l'interdépendance des diverses dimensions, mais il réunit les aspects économique et social. Certains soutiennent que, puisque l'économie est un construit humain, elle doit être considérée comme une dimension sociale; d'autres estiment que son envergure lui vaut d'être envisagée distinctement.

Une variante du modèle de l'œuf est formée de trois cercles — économique, social et écologique — qui font partie d'un jaune plus important représentant les « systèmes humains », qui baigne dans le blanc des « systèmes naturels ».

Autre modèle à signaler, celui qui réunit à la fois les trois cercles et l'œuf. Les trois cercles représentent les aspects économique, social et écologique en tant que composantes d'un groupement plus important de systèmes humains (le jaune), entouré d'un système naturel (le blanc).

Les modèles présentent sous des angles différents la façon dont la société s'insère dans le tableau global du développement durable. L'importance qu'a la société dans le tableau dépendra peut-être du point de vue personnel. Ainsi, l'environnementaliste pourrait accorder moins d'importance à la question, alors que le psychologue la jugerait primordiale.

Capital social. Les discussions sur le capital social ont fait ressortir différents points de vue. On s'entendait généralement pour dire que le capital social est effectivement en rapport avec le capital humain. Les participants ont reconnu la pertinence du capital humain dans le débat sur la dimension sociale. Pour sa part, le capital social est un concept utile à faire valoir dans les échanges avec des publics particuliers, tels que les gouvernements, l'industrie et le milieu des affaires. Les participants ont signalé également la nécessité de prendre en considération d'autres concepts sociaux importants, comme l'équité.

Équité. Les participants ont convenu que le développement durable devait s'accompagner de la notion d'équité, sous quelque forme, en conciliant les besoins essentiels actuels et ceux des générations futures. Ils étaient d'avis qu'il fallait envisager à long terme (50 ans et plus) les questions de développement durable. Cela signifie qu'il faut examiner le patrimoine social, à savoir le type de société qui résultera de notre action ou de notre inaction. À cette fin, il faut extrapoler sur une longue période les conséquences des politiques et adopter des principes de prévention. Il nous faut investir dans l'avenir de nos enfants.

Instruments. Les participants ont souligné l'importance de l'éducation et de la communication comme instruments de sensibilisation et de modification des comportements. Tant les collectivités que les institutions devront concevoir des instruments d'éducation et de conscientisation.

Questions diverses. Les participants ont également discuté de plusieurs aspects concrets de la dimension sociale du développement durable. Ils ont parlé d'écojustice, notion qui touche à la répartition des risques environnementaux et aux mesures prises pour y parer. Il a aussi été question des droits de propriété, de la pauvreté, de l'écart entre les riches et les pauvres des pays industrialisés et des pays moins industrialisés et de l'écart entre les riches et les pauvres à l'intérieur d'un même pays industrialisé. Les personnes présentes se sont également entretenues des effets de la pauvreté et de l'aisance sur la qualité de l'environnement et sur la santé des enfants. Elles ont offert différents points de vue sur

l'incidence de questions économiques, environnementales et sociales sur les Premières nations et leur culture traditionnelle.

Intégration de la dimension sociale — Pierres d'achoppement

Le deuxième groupe s'est concentré sur les obstacles à éviter lors de l'intégration de la dimension sociale. Certains participants étaient d'avis qu'une définition initiale trop large de la dimension sociale constituait le principal obstacle. Ils ont proposé l'adoption d'un angle d'attaque pointu, à élargir progressivement — en d'autres termes, il fallait « faire ses premières armes » en abordant quelques questions qui réunissent tous les éléments du développement durable.

Les participants ont encouragé le commissaire à l'environnement et au développement durable à promouvoir les échanges sur le développement social sans vouloir les limiter et à demeurer l'axe autour duquel s'articulent des discussions pratiques soutenues. Ils estimaient important que le commissaire fasse valoir et recense les questions d'équité afin de favoriser une plus grande transparence des discussions s'y rapportant et de définir distinctement les compromis connexes.

Plusieurs participants jugeaient important d'amener les ministères fédéraux à mentionner les aspects sociaux de leurs activités et de leur rendement dans les stratégies de développement durable. D'autres étaient d'avis qu'il fallait les inciter à parler de bien-être plutôt que d'aspects sociaux, étant donné que l'action du gouvernement est concentrée dans ce domaine. Ils soutenaient que les ministères doivent faire état des incidences environnementales de leurs programmes sociaux dans leurs stratégies car, même s'ils réalisent des objectifs sociaux valables, ils ne peuvent en négliger les conséquences pour l'environnement. Il serait utile également d'amener le gouvernement du Canada à parler d'une perspective gouvernementale du développement durable.

Le groupe a insisté sur l'importance de la participation, notamment sur celle du public à la prise de décisions. Il s'agit là d'un élément clé, soit la participation et l'engagement des citoyens. Un participant a fait savoir que l'on déplorait de plus en plus la perte de la relation de mandataire du gouvernement, de même que l'amenuisement de la confiance accordée au gouvernement et aux institutions en général. Il a mentionné que l'action était soumise à des degrés de compréhension et qu'il fallait donc tenir des discussions approfondies pour parvenir à un consensus concernant les questions qui limitent l'activité humaine ayant des conséquences environnementales.

Un autre croyait qu'il fallait *ressentir* ces questions et non seulement y réfléchir. Pour lui, la clé se trouvait dans le processus de l'établissement de relations et consistait à permettre aux personnes touchées de participer à la définition du problème, de même qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de la solution.

Orientation des travaux du commissaire

Le troisième groupe a voulu déterminer l'angle sous lequel le commissaire devait aborder la dimension sociale du développement durable.

Les participants ont recommandé que le commissaire opte pour des domaines d'activité qui embrassent l'ensemble des éléments clés (économique, environnemental et social) du développement durable. Ils ont ajouté que son rôle consiste à faire des remises en question et à évaluer. En explorant la dimension sociale, le commissaire a la possibilité d'approfondir la compréhension du développement durable et d'augmenter notre éventail de moyens. Il peut encourager le débat et l'application de bons outils pouvant favoriser l'apprentissage au gouvernement. Il peut également favoriser l'adoption d'une perspective sectorielle et pangouvernementale du développement durable. Il serait utile d'inciter les ministères à traiter du développement durable et de la perspective sociale. En outre, les participants ont encouragé le commissaire à ne pas perdre de vue la grande question de la gérance environnementale.

Les participants ont proposé des études de cas pertinentes. Dans le même contexte, il a été question d'indicateurs, de la communication de l'information sur les résultats de mesures et du rôle connexe du commissaire.

Annexe B — Exemples de cibles et de thèmes sociaux tirés de la deuxième série de stratégies de développement durable

Contribuer à une meilleure compréhension des dimensions sociales et culturelles du développement durable

D'ici à 2003, participer à au moins deux projets d'exploration interministériels relatifs aux dimensions sociales et culturelles du développement durable.

Patrimoine canadien

Promouvoir, avec les autres membres du GTDDSC (Groupe de travail sur les dimensions sociales et culturelles du développement durable), la tenue d'un atelier à l'intention des parties intéressées afin de discuter des dimensions socioculturelles du DD [développement durable] et de ses incidences politiques pour les ministères d'ici le 31 décembre 2002.

Développement des ressources humaines Canada

Contribuer à rendre les collectivités saines et durables

Promouvoir les principes du développement durable au moyen des initiatives sur les collectivités durables au Cap-Breton et dans la vallée de l'Annapolis.

Ministère de la Justice

Améliorer la santé des collectivités et leur capacité à prendre des mesures en matière de santé et de création d'environnements sains dans les six régions de Santé Canada d'ici la fin de mars 2004.

Santé Canada

Promouvoir et appuyer la santé et la sécurité de la population

Promouvoir, auprès d'au moins dix organismes de professionnels de la santé, des pratiques exemplaires qui permettront de trouver des solutions pratiques pour régler des questions clés du développement des enfants d'ici la fin de mars 2004.

Santé Canada

Soutenir l'orientation de Santé Canada axée sur le DD [développement durable] et les Canadiens en santé, en particulier en ce qui concerne la santé et le bien-être des enfants, et contribuer à sa promotion.

Développement des ressources humaines Canada

Fournir aux Canadiens des connaissances et de l'information favorisant la prise de décisions éclairées qui concourent au développement durable

De façon courante, [le Ministère] consultera les Canadiens ou communiquera avec eux pour mieux les informer sur la production alimentaire au Canada, déterminer leurs préoccupations concernant l'intensification de la production agricole et chercher à y répondre.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'ici 2003, fournir par le truchement du service Gouvernement en direct, jusqu'à 14 services sur le secteur des ressources naturelles, notamment un accès aux connaissances sur les ressources naturelles du Canada.

Ressources naturelles Canada

Promouvoir l'équité, réduire la pauvreté et satisfaire les besoins essentiels

Développer et mettre en œuvre, de concert avec les partenaires, les quatre plans d'action de l'Agence pour appuyer le *Cadre d'action des priorités de développement social de l'ACDI* : santé et nutrition, éducation de base, VIH/sida et protection de l'enfant.

Agence canadienne de développement international

Mettre à jour et mettre en œuvre, de concert avec les partenaires, la Stratégie de réduction de la pauvreté à la lumière des priorités de l'APD [aide publique au développement] et des pays en transition.

Agence canadienne de développement international

Élaborer une stratégie de développement durable pour le Nord

D'ici 2001, en partenariat avec d'autres ministères fédéraux, participer à l'élaboration d'un plan d'action concret dans le cadre d'une Stratégie fédérale de développement durable dans le Nord.

Ressources naturelles Canada

Mettre en œuvre des obligations découlant des ententes avec les Autochtones et les gouvernements territoriaux (en cours).

Affaires indiennes et du Nord Canada

Annexe C — Sommaire de l'atelier tenu avec des représentants de ministères fédéraux

Contexte

Le 28 novembre 2000, Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, a tenu un atelier sur la dimension sociale du développement durable. La commissaire et son personnel voulaient se renseigner sur la façon dont les ministères en traitaient et recenser les obstacles qui en empêchent l'intégration complète lors de la mise en œuvre des stratégies de développement durable.

Nous avons invité les ministères participants à répondre aux questions suivantes.

- Comment traitez-vous actuellement la dimension sociale du développement durable? (Nous nous attendions à ce que les participants citent des exemples tirés de projets de stratégies, de programmes et de plans actuels.)
- Les exemples témoignent-ils de votre approche préférée? Y aurait-il lieu d'accroître ou de réduire l'activité — d'adopter une approche plus ciblée, par exemple?
- Quelles sont les contraintes, notamment au chapitre des connaissances et des ressources, qui influent sur la capacité des ministères fédéraux à intégrer pleinement la dimension sociale du développement durable à la prise de décisions?

Nous avons demandé aux participants de nous fournir des réponses brèves aux questions, sous forme de points, avant l'atelier.

Nous avons avisé les ministères que nous effectuions une étude et non une vérification. Par sa conception, l'atelier devait amener tous les participants à réfléchir à des aspects particuliers de la dimension sociale du développement durable. Dans le présent chapitre, nous n'attribuons par les propos cités à des sources particulières. Nous entendons en faire usage pour dégager des exemples de la dimension sociale dans les stratégies de développement durable déjà publiées et nous aider à réfléchir aux contraintes et aux obstacles. De plus, nous avons invité les participants à se prononcer, non pas pour savoir qui a dit quoi, mais plutôt pour nous aider tous à approfondir notre pensée sur les questions retenues et à échanger nos points de vue.

Moyens pris par les ministères pour traiter de la dimension sociale

- Les participants ont témoigné un vif intérêt à l'égard de la dimension sociale du développement durable. Ils reconnaissaient que la prise en compte de la dimension sociale est un aspect capital de la gestion axée sur le développement durable et présente de l'importance pour mettre en équilibre les diverses dimensions (économique, environnementale et sociale). Ils ont mentionné que la prise de décisions intégrée constituait un défi primordial.
- Les questions soulevées concernant la dimension sociale du développement durable faisaient écho à la diversité des mandats ministériels. Par exemple, des participants ont mentionné que cette dimension concerne des questions touchant à la collectivité, à la sensibilité culturelle, à la qualité de vie, à la modification des comportements, au partenariat, aux peuples autochtones, à la redistribution et à l'équité.
- Les participants ont qualifié de prioritaire l'intégration de la dimension sociale à la prochaine génération de stratégies de développement durable, attendues en 2003.

Définir la dimension sociale du développement durable

- La façon dont les participants abordaient la définition du développement durable et leurs points de vue sur la question variaient sensiblement, et ils envisageaient différemment la façon d'y inclure la dimension sociale.
- Un participant a dit douter de la possibilité d'adopter une seule définition à l'échelle du gouvernement. Un autre déconseillait de définir la dimension sociale pour le gouvernement fédéral dans son ensemble. Un troisième ne jugeait pas essentielle l'adoption d'une définition unique, mais il estimait nécessaire de délimiter la notion.
- Un participant a fait valoir que la définition des aspects sociaux est rattachée au mandat ministériel — la façon dont un ministère exerce son activité a une incidence sur les gens. Certains croyaient que les ministères étaient autorisés à définir leur propre univers.

- Des participants ont offert des exemples de questions se rapportant à la dimension sociale, notamment les collectivités durables, la santé des enfants, la santé et la sécurité au travail, les sociétés saines, le développement social, les incidences sociales, la réduction de la pauvreté, la gouvernance, l'écocitoyenneté, le besoin de connaissances et la création de capacités, l'éco-emploi, la comptabilisation du coût entier et la sécurité.
- Certains se sont dits préoccupés par l'examen de la dimension sociale sous le seul angle de l'environnement.
- De nombreuses personnes ont souligné l'importance d'envisager la dimension sociale dans le contexte de la prise de décisions intégrée, à savoir celle qui prend en considération toutes les dimensions.
- Certains étaient d'avis que l'enjeu à défendre à l'aide des stratégies de développement durable réside dans l'agencement de tous les éléments pour parvenir à la durabilité. Cependant, plusieurs doutaient de ce que les stratégies ministérielles de développement durable soient les meilleurs instruments à utiliser pour traiter de facteurs sociaux, étant donné que la dimension sociale chevauche tous les programmes ministériels.
- De plus, les ministères ont besoin de connaissances, d'outils et de cadres pour pouvoir adopter une approche intégrée. Un participant était d'avis que la prochaine série de stratégies serait plus utile, une fois conçues, expérimentées et mis en œuvre des outils et des cadres d'analyse communs.

Le mandat comme point de départ

- Nombre de participants ont fait remarquer que la recherche de solutions aux questions de développement durable a souvent pour point de départ le mandat ministériel. Certains ont ajouté qu'il incombe à chaque ministère de décider de la pertinence des aspects sociaux.
- Des participants se sont dits inquiets de ce que le mandat légal de leur ministère complique parfois la prise en considération des trois dimensions du développement durable au moment de l'application des décisions visant les programmes.

Les ministères progressent à des rythmes divers

- Les participants ont reconnu que l'examen de la dimension sociale du développement durable est un cheminement ou un apprentissage. Les ministères sont engagés plus ou moins loin dans la voie, et certains en sont à leurs toutes premières étapes. Selon certaines personnes présentes, compte tenu de la complexité accrue de la dimension sociale, il faudra peut-être compter plusieurs années avant que les ministères soient aptes à en traiter adéquatement.

L'importance d'un rôle directeur central

- Des participants ont fait savoir qu'une forte fonction de direction centrale est une condition préalable du succès. Plusieurs étaient d'avis que le manque de direction a entravé les progrès. Un grand nombre estimaient qu'une évolution commune passait obligatoirement par l'engagement des paliers de gouvernement supérieurs, conjugué à la création de capacités et à des approches partagées.
- Un participant a signalé que la durabilité n'était pas l'unique question horizontale dont doit s'occuper le gouvernement. Il a été proposé que le gouvernement définisse le contexte global et intègre des mécanismes à ses politiques.

Mesurabilité et indicateurs de rendement

- La mesurabilité et les indicateurs de rendement ont suscité passablement de discussions. Des personnes présentes ont fait remarquer l'inexistence d'indicateurs qui mettent en lumière les liens entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux. Certaines d'entre elles ont souligné que, à défaut d'outils d'analyse, de mesures et de données de référence appropriés, les ministères n'avaient pas les moyens de suivre les progrès accomplis dans la voie du développement durable. D'autres ont signalé la difficulté de mesurer nombre d'aspects du développement durable, surtout à court terme. L'utilité de recenser des modèles ou des pratiques exemplaires en matière d'intégration des trois aspects à la prise de décisions a été mentionnée. Cependant, les participants étaient en grande partie d'accord pour dire que le défi doit être relevé tandis qu'ils préparent la troisième génération de stratégies.

Le rôle de la commissaire à l'environnement et au développement durable

- Il a été question des divers rôles de la commissaire, tant celui qui a trait à l'amélioration des capacités que celui de la vérification. Certains étaient d'avis que les ministères devraient être assurés que la commissaire ne critiquerait pas les premiers efforts engagés ou les initiatives novatrices, en vue de prendre en compte la dimension sociale. On s'est également demandé si la commissaire devait critiquer les ministères qui choisissent de ne pas traiter expressément de la dimension sociale dans leurs stratégies. Par exemple, un ministère doté d'un mandat principalement opérationnel peut décider de ne pas rechercher de conséquences sociales.
- On a signalé que le document intitulé *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*, paru à l'automne 1999, fait état des attentes du commissaire à l'égard de la deuxième série de stratégies.
- Certains participants ont fait valoir le rôle de la commissaire en tant que facilitatrice et en tant que conseillère pour ce qui est de l'amélioration des capacités. Elle peut, par exemple, aider les ministères à réaliser l'écologisation de leurs opérations et à élaborer des mesures de rendement communes par la participation à un comité interministériel. Certains participants jugeaient que le rôle de conseillère en matière d'amélioration des capacités méritait d'être poursuivi.
- La commissaire s'est dite sensible aux défis que doivent relever les ministères en traitant de la dimension sociale. Elle a reconnu la difficulté de formuler des définitions, d'établir des mesures et de gagner la collaboration de la haute direction.
- Elle a invité les ministères à faire montre d'innovation et leur a donné l'assurance qu'elle ferait le nécessaire pour que les messages pertinents soient communiqués aux personnes compétentes.

Annexe D — Des indicateurs sociaux du développement durable

Voici une liste partielle des sources d'indicateurs sociaux du développement durable.

Canada

- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (indicateurs de l'environnement et du développement durable)
- GPI Atlantic (indice de progrès véritable — Atlantique)
- Institut Pembina (indicateur de progrès véritable de l'Alberta)
- Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (indicateurs de la qualité de vie)
- Conseil du bassin du Fraser (Fraser Basin Council) (indicateurs de la durabilité)
- Fédération canadienne des municipalités (indicateurs de la qualité de vie)

Sources internationales

- Royaume-Uni (indicateurs du développement durable)
- Groupe de travail interagences sur les indicateurs de développement durable (Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators), États-Unis (indicateurs du développement durable)
- Organisation de coopération et de développement économiques, projet mixte avec les Nations Unies et la Banque mondiale (indicateurs du développement durable)
- Programme des Nations Unies pour le développement (indicateur du développement humain)

Critères recensés aux fins de la conception d'indicateurs efficaces. Ces critères exigent que les données soient :

- Disponibles — Les données sont disponibles et faciles d'accès.
- Compréhensibles — Les données sont aisément comprises par des publics variés.
- Crédibles — Les données sont fondées sur de l'information valide et sûre.
- Temporelles — Les données peuvent dégager des tendances à long terme et illustrer la progression envers les buts.
- Pertinentes — Les données et les indicateurs témoignent des valeurs de la collectivité.
- Comparables — Les données peuvent faire l'objet de comparaisons interrégionales.
- Intégrantes — Les données illustrent des liens entre les dimensions clés de la durabilité.

Source : Conseil du bassin du Fraser

Indicateurs retenus aux fins des projets.

- Taux d'alphabétisation
- Taux de mortalité infantile
- Population
- Taux de croissance démographique
- Taux de fécondité
- Produit national brut
- Espérance de vie
- Accès à de l'eau potable
- Accès à de l'équipement sanitaire
- Population urbaine
- Pauvreté
- Pauvreté et malnutrition des enfants
- Taux de criminalité
- Degrés d'instruction
- Niveaux de revenu
- Accès à des services de santé
- Investissement social
- Taux de mortalité due au cancer, au suicide, aux accidents
- Inégalité des états de santé
- Inégalité des sexes

Source : Données compilées à partir de l'information recueillie lors des ateliers

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable

Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système

Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

