

Chapitre 7

**La coopération entre
les gouvernements fédéral,
provinciaux et territoriaux**

Table des matières

	Page
Points saillants	7-5
Introduction	7-7
Objet de l'étude	7-7
Observations	7-9
Des tribunes sur la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux	7-9
Conditions des ententes de coopération fructueuses	7-9
Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada	7-11
La Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000	7-13
Stratégie nationale sur les forêts	7-14
Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	7-16
Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées	7-19
Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre	7-22
Conclusion	7-24
À propos de l'étude	7-25
Pièces	
7.1 Enjeux fédéraux, provinciaux et territoriaux et environnement – Les observations du Bureau formulées dans des rapports antérieurs	7-8
7.2 Coopération intergouvernementale : liens avec nos études de cas	7-10
7.3 Objectifs de réduction des émissions de dioxyde de soufre pour l'Est du Canada et les provinces	7-12
7.4 Plan nord-américain de gestion de la sauvagine : une structure à quatre volets	7-18
7.5 Plan conjoint Habitat des Prairies : résultats obtenus par rapport aux cibles	7-20
Annexe	
Environnement et développement durable : des champs de compétence partagée	7-26



La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

Points saillants

7.1 Puisque la compétence en matière d'environnement est fondée sur le partage des responsabilités, une étroite coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux est nécessaire. Des ententes de coopération fructueuses reposent sur un ensemble de considérations à la fois subjectives et objectives. Les études de cas dont il est question dans le présent chapitre montrent l'importance de relations où les partenaires créent et maintiennent entre eux un climat de confiance. Elles soulignent que le leadership et l'engagement de toutes les parties en cause de même que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent exercer la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente. Pour qu'une entente de coopération soit fructueuse, il faut d'abord et avant tout remplir la totalité ou la majorité de ces conditions.

7.2 Avant de conclure une entente, les futurs partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important et qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'y attaquer. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à la réalisation des objectifs de l'entente. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, il leur sera peut-être possible d'arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats escomptés.

7.3 Dans la conception de l'entente, les questions d'obligation redditionnelle entre les partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers et les résultats prévus, ainsi que des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner, contrôler et rendre compte du rendement, de même que pour évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu?

7.4 Lors de la mise en oeuvre de l'entente, les partenaires doivent respecter leurs engagements. Chaque partenaire doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui définit des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs opérations. Enfin, ils doivent coordonner les activités, surveiller les résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents sur la performance.

7.5 Les études de cas donnent aussi des exemples des relations dites « strictes-souples » dont il est question au chapitre 5 du présent rapport. Ces relations sont « strictes » quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale, et « souples » quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement.

Contexte et autres observations

7.6 L'environnement — comme de nombreux autres aspects du développement durable — est un champ de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce sujet n'est pas mentionné expressément dans la Constitution. Cependant, les deux ordres de gouvernement possèdent des pouvoirs constitutionnels sur diverses questions qui leur permettent d'adopter des lois régissant les enjeux environnementaux. Dans nos rapports précédents, nous avons reconnu que, dans les champs de compétence partagée, la gestion est une tâche complexe.

7.7 Ce chapitre présente cinq études de cas où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent ensemble à des enjeux de développement durable : le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, la Stratégie nationale sur les forêts, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, l'Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées, de même que le Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre.

Introduction

7.8 L'environnement — comme de nombreux autres aspects du développement durable — est un champ de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce sujet n'est pas expressément mentionné dans la Constitution. Les deux ordres de gouvernement possèdent des pouvoirs constitutionnels dans différents domaines qui leur permettent d'adopter des lois régissant les enjeux environnementaux (voir l'annexe A). Mentionnons quelques exemples.

- Les provinces ont compétence sur l'administration des terres publiques, les ressources, la propriété et les droits civils, ainsi que les ouvrages et entreprises de nature locale dans la province.
- Les pouvoirs fédéraux promulguent des lois concernant la pêche, les échanges et le commerce interprovincial et international, le droit criminel, et la paix, l'ordre et le bon gouvernement.
- L'agriculture est une responsabilité à la fois fédérale et provinciale.
- environ 40 p. 100 du territoire canadien se compose de terres publiques fédérales (situées pour la plupart dans les territoires) et 50 p. 100, de terres publiques provinciales; les ressources appartiennent généralement au propriétaire des terres où elles sont situées.

7.9 Le partage de la compétence environnementale nécessite une étroite coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Dans nos rapports précédents, nous avons reconnu que, dans les champs de compétence partagée, la gestion est une tâche complexe (voir la pièce 7.1). Nous avons soulevé diverses questions telles que le rôle que joue le gouvernement fédéral dans un partenariat et l'obligation de rendre compte des résultats globaux. Nous avons évalué la mesure dans

laquelle des relations de travail particulières atteignent les objectifs convenus.

Objet de l'étude

7.10 La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une initiative de plus grande envergure du présent Rapport pour cerner les principaux facteurs qui permettent d'élaborer et de maintenir des partenariats fructueux dans le domaine du développement durable. Le chapitre 5 présente le sujet principal et donne un aperçu des trois chapitres suivants : le chapitre 6 porte sur la coordination entre les ministères fédéraux; le chapitre 7, c'est-à-dire le présent chapitre, traite de la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; le chapitre 8 aborde les mécanismes de coopération entre le gouvernement fédéral et le secteur privé. Tout au long de notre travail, nous nous sommes efforcés de relever tant les facteurs communs que les facteurs propres à un certain type de relation.

7.11 L'étude a été axée sur les ententes de coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui portent sur l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes ayant trait à l'environnement et au développement durable. Au moyen de cinq études de cas, nous avons appris comment certaines ententes atteignent leurs objectifs et pourquoi d'autres n'y parviennent pas. Nous avons accordé une attention particulière au cycle de vie de chaque entente, soit avant même la conclusion d'une entente par les parties, lors de la conception de l'entente et au cours de sa mise en oeuvre.

7.12 Nous croyons que les leçons tirées des études de cas s'appliquent à la plupart des ententes de coopération conclues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cependant, l'étude ne permet pas de faire des généralisations quant à l'efficacité de tous ces accords. Le lecteur trouvera plus

**Nous avons accordé
une attention
particulière au
cycle de vie des
ententes de
coopération.**

Pièce 7.1

**Enjeux fédéraux,
provinciaux et territoriaux
et environnement – Les
observations du Bureau
formulées dans des
rapports antérieurs**

Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 18, « Le ministère de l'Environnement », 1990.

18.58 Ce partage des compétences — fédérales-provinciales et interministérielles — pour les questions environnementales engendre une mosaïque de responsabilités qui rend presque impossible l'attribution des responsabilités envers le public en matière de protection de l'environnement du Canada. À ce chapitre critique, aucune entité n'est à elle seule responsable ni comptable envers le peuple canadien.

18.59 Les gouvernements du Canada cherchent encore, par des initiatives comme la création du Conseil canadien des ministres de l'Environnement et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, les moyens d'agir de concert pour protéger l'environnement du pays.

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 3, « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada », 1998.

3.21 Il est normal, dans une fédération comme le Canada, que des défis surgissent lorsque des questions exigent la collaboration de divers paliers de gouvernement. Toutefois, les changements climatiques ne sont pas seuls à poser ce genre de défi. Il existe nombre de domaines à l'égard desquels le gouvernement fédéral et ceux des provinces ont un droit de regard.

3.22 En 1995, un groupe de travail fédéral a présenté un rapport à la suite de son examen de 16 études de cas de coopération fédérale-provinciale pour l'élaboration de politiques. Il a constaté que le succès, dans ce domaine, dépendait de plusieurs facteurs : l'établissement d'un climat de confiance, qui nécessite ouverture d'esprit et prise en compte des intérêts de toutes les parties; le travail au sein des mécanismes de coopération existants, comme les comités permanents de fonctionnaires; l'instauration d'un sentiment commun de la nécessité de collaborer.

3.23 Pour ce qui est de la démarche visant à parer aux changements climatiques, on ne s'attend pas à ce que l'approche actuelle en matière de coopération fédérale, provinciale et territoriale produise les résultats que le gouvernement fédéral a promis aux Canadiens il y a plus de sept ans. Il faudra, à tous les paliers de gouvernement, une planification et un travail collectif beaucoup plus efficaces si l'on veut que les engagements pris par le Canada soient respectés. Le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer dans la direction de cet effort national.

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 5, « La rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales-provinciales : donnent-elles les résultats attendus? », 1999.

5.1 Les ententes fédérales-provinciales sur l'environnement offrent la possibilité d'accroître la protection de l'environnement et de rationaliser les activités administratives et de réglementation des deux paliers de gouvernement. Les ententes que nous avons vérifiées ne donnent pas toujours les résultats attendus. Nous avons constaté que bon nombre des activités essentielles à la mise en oeuvre de ces ententes ne fonctionnent pas aussi bien qu'elles le pourraient.

5.2 Environnement Canada n'a pas pu nous fournir de documents indiquant qu'avant de conclure ces ententes, le gouvernement fédéral avait analysé de façon officielle les risques connexes pour déterminer, par exemple, si les parties pouvaient remplir leurs engagements. Par conséquent, nous n'avons aucune preuve formelle qu'une telle analyse a été faite. De plus, le gouvernement fédéral ne dispose d'aucun plan documenté indiquant comment il pourrait assumer de nouveau ses responsabilités si une province était incapable d'assumer les siennes ou si l'un des deux gouvernements décidait de mettre fin à l'entente.

d'information dans la section intitulée
À propos de l'étude.

Observations

Des tribunes sur la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

7.13 Le Canada est doté d'une série de conseils ministériels qui sont autant de tribunes sur la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement constitue la plus importante tribune de discussion et de coopération intergouvernementales sur les enjeux environnementaux qui suscitent des préoccupations à l'échelon régional, national et international.

7.14 Le Conseil se compose des ministres de l'environnement du gouvernement fédéral et des 13 gouvernements provinciaux et territoriaux. Tous ses membres sont traités sur un pied d'égalité et la présidence est assumée chaque année à tour de rôle par l'un d'entre eux. Ils se réunissent habituellement deux fois l'an pour discuter des priorités environnementales et déterminer les activités de groupes de travail intergouvernementaux.

7.15 D'autres conseils ministériels ont été créés en vue d'étudier des sujets relatifs à la faune, aux parcs, aux forêts, à l'agriculture, à l'énergie et à la pêche. Ces conseils agissent de manière indépendante et bénéficient habituellement de l'appui d'un secrétariat, de sous-comités ou de groupes de travail.

7.16 Les réunions conjointes de conseils sont un moyen de promouvoir la coopération intergouvernementale sur les enjeux qui recoupent divers mandats et administrations. Ainsi, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement se réunissent pour discuter de questions

atmosphériques, comme les changements climatiques, les pluies acides et le smog.

7.17 La pièce 7.2 donne la liste des conseils intergouvernementaux s'occupant des enjeux que nous avons examinés dans le cadre de la présente étude.

Conditions des ententes de coopération fructueuses

7.18 Il est ressorti de nos entretiens que les représentants fédéraux et provinciaux manifestent un intérêt marqué à l'égard des pratiques et des attitudes qui mènent à des ententes de coopération fructueuses. La plupart d'entre eux jugeaient qu'une coopération intergouvernementale sur le sujet qui les touchait était, pour leurs ministères, le meilleur moyen d'atteindre les objectifs visés. Il s'agit là d'un point de vue que partageaient les représentants de l'industrie et des organisations environnementales.

7.19 Nous avons aussi noté que les praticiens des ententes de coopération sont unanimes à penser qu'une coopération efficace combine des facteurs subjectifs et objectifs qui sont en grande partie indépendants du type de relation entretenue — que ce soit au sein d'un gouvernement, entre divers gouvernements ou avec une organisation non gouvernementale. L'ouverture, la transparence et une disposition à écouter et à effectuer des changements comptent parmi les facteurs subjectifs qui sont nécessaires pour créer et préserver un climat de confiance entre les partenaires. Le leadership, l'engagement de la part du personnel et de la haute direction, de même que l'appui du public et du milieu politique occupent également une place importante dans la liste des principaux facteurs que les praticiens ont mentionnés et qui sont présentés dans le chapitre 5 du présent rapport (voir la pièce 5.2).

7.20 Dans les rapports précédents, nous avons accordé une attention spéciale

**Les représentants
fédéraux et
provinciaux
manifestent un intérêt
marqué à l'égard des
pratiques et des
attitudes qui mènent
à des ententes de
coopération
fructueuses.**

Pièce 7.2

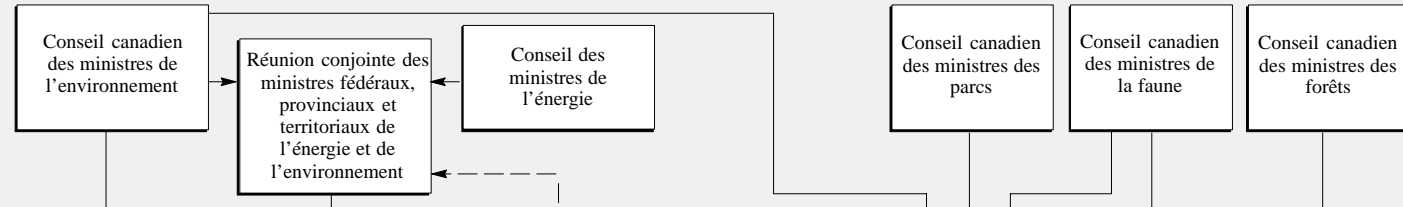
Coopération intergouvernementale : liens avec nos études de cas

Principales ententes internationales connexes

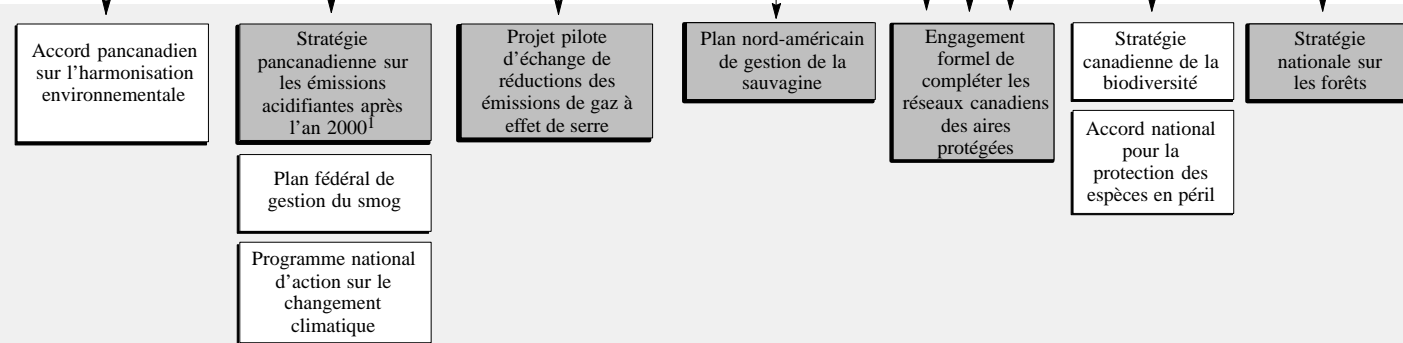
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992 (Protocole de Kyoto sur les changements climatiques, 1997)
 Convention des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance
 Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, 1991

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (Convention de Ramsar, 1971)
 Convention sur la diversité biologique, 1992

Principaux conseils intergouvernementaux des ministres touchant le développement durable



Principales ententes et initiatives



Remarque : Ce tableau est à dessein sélectif et non exhaustif. Nous voulions montrer les principales structures de coopération intergouvernementale qui jouent un rôle dans les enjeux que traitent nos études de cas.

■ Études de cas du présent chapitre
 —> Liens formels
 - -> Liens informels

¹ A remplacé le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada

aux facteurs objectifs, comme l'obligation de rendre compte des ententes de coopération. Nos entrevues avec des praticiens et notre examen des études de cas ont confirmé l'importance de l'obligation redditionnelle. Ils ont montré aussi que les éventuels partenaires doivent remplir certaines conditions importantes bien avant de concevoir une entente.

- **Avant de conclure une entente,** les éventuels partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important, qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'y attaquer, et qu'il offre des avantages clairs aux organisations participantes. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à l'atteinte des objectifs de l'entente projetée. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, il leur sera peut-être possible d'arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats voulus.

- **Dans la conception de l'entente,** les questions redditionnelles entre partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers, les résultats escomptés et des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner, contrôler, rendre compte de la performance, évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu? Les partenaires ont-ils préparé la voie à une formule de mise en oeuvre souple qui tiendra compte des différences entre les gouvernements?

- **Lors de la mise en oeuvre de l'entente,** les partenaires doivent respecter leurs engagements. Chacun doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui définit des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les

partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs opérations. Enfin, les partenaires doivent coordonner les activités, contrôler les résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents.

7.21 Dans les cinq études de cas qui suivent, nous avons examiné la mesure dans laquelle la présence, ou l'absence, de ces éléments se répercute sur le succès d'une entente.

Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada

7.22 En février 1985, après des années de discussions sur les pluies acides, les ministres de l'environnement des sept provinces de l'Est du Canada ont annoncé qu'ils s'étaient entendus sur des cibles nationales et provinciales de réduction des émissions de dioxyde de soufre (SO₂). Ces émissions sont la cause première des pluies acides. Les ministres ont convenu de limiter les émissions à 2 300 kilotonnes en 1994 — elles avaient atteint 3 812 kilotonnes en 1980. En 1994, les sept provinces avaient réduit leurs émissions de SO₂ à 1 752 kilotonnes, soit bien en deçà de la cible qu'elles s'étaient fixées pour 1994, et 54 p. 100 de moins que le niveau des émissions en 1980 (voir la pièce 7.3). Comment y sont-elles parvenues?

7.23 S'entendre sur l'importance de l'enjeu. Les pluies acides sont souvent appelées le « problème invisible » parce que les preuves des dommages qu'elles causent ne sont pas faciles à déceler. La première difficulté a été de s'entendre sur le problème. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi le fondement scientifique qui permet de mieux comprendre l'enjeu et d'estimer les répercussions environnementales d'une réduction des émissions de SO₂. D'après leurs modèles, la cible visée pour 1994, de pair avec une intervention parallèle aux États-Unis, devait limiter les dépôts

Les éventuels partenaires doivent remplir certaines conditions importantes bien avant de concevoir une entente de coopération.

« Pourquoi conclure une entente? Seulement lorsqu'il y a plus d'avantages à l'avoir qu'à vivre sans elle. »

Représentants fédéraux et provinciaux

« Il faut que le public adhère au projet. Le degré d'adhésion dépend de la mesure dans laquelle le public a participé à vos discussions et du niveau de clarté des enjeux. »

Un représentant provincial

humides de sulfate à une quantité maximale de 20 kilogrammes par hectare et par année dans les provinces de l'Est. Ce niveau a été considéré comme le seuil acceptable pour que soient protégés les systèmes aquatiques modérément sensibles. Les gouvernements et des organisations environnementales ont déployé des efforts concertés pour sensibiliser le public à l'enjeu et pour soutenir son intérêt en publiant des rapports annuels sur la performance.

7.24 Reconnaître la nécessité d'une entente officielle. Après avoir convenu de l'importance du problème, les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu la nécessité de conclure une entente entre eux plutôt que de laisser les provinces agir de façon indépendante. Les représentants provinciaux ont jugé qu'une entente canadienne procurerait des munitions au gouvernement fédéral dans

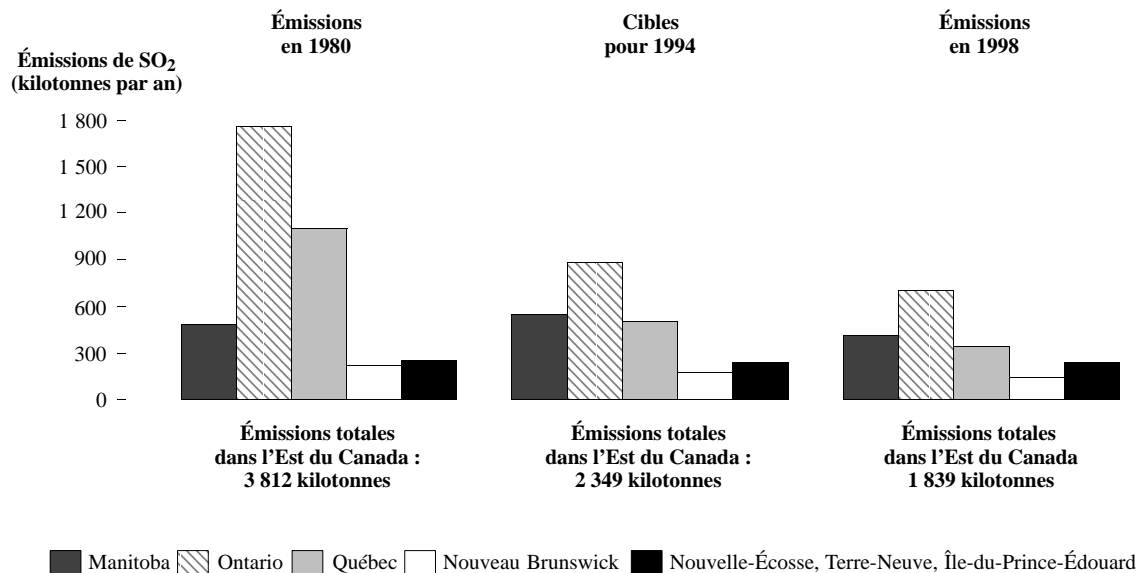
les négociations menées avec les États-Unis sur la réduction des flux transfrontaliers de SO₂. La pollution transfrontalière par le SO₂ était — et demeure — un problème de taille pour le Canada, notamment en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

7.25 Fait tout aussi important, le Programme avait des moyens à la hauteur de ses ambitions. Ainsi, il disposait de ressources financières considérables qui ont permis d'établir un fondement scientifique approprié et de soutenir les efforts que faisait l'industrie pour réduire les émissions de SO₂.

7.26 Des cibles claires et convenues. Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont entendus sur une cible et un calendrier de réduction des émissions de SO₂ dans l'Est du Canada. Ils se sont également mis d'accord sur des cibles et

Pièce 7.3

Objectifs de réduction des émissions de dioxyde de soufre (SO₂) pour l'Est du Canada et les provinces



Sources : Environnement Canada, *Rapport annuel sur les ententes fédérales-provinciales concernant le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, 1997*; *Rapport d'étape annuel de 1999 sur la Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000*

des calendriers précis pour chacune des sept provinces situées à l'est du Manitoba inclusivement. Ces cibles et ces calendriers ont été inclus dans les sept accords bilatéraux officiels qui ont été signés en 1987–1988.

7.27 Une formule de mise en oeuvre souple. Le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada indiquait très précisément quels étaient les résultats escomptés, mais il laissait aux provinces le soin de décider comment elles entendaient les obtenir. Le Québec et le Nouveau-Brunswick, par exemple, ont atteint leurs cibles respectives en recourant à des démarches très différentes : le Québec a réglementé les

émissions de SO₂; le Nouveau-Brunswick a négocié avec chaque fonderie et chaque centrale d'énergie utilisant des combustibles fossiles, puis il a intégré les objectifs de réduction des émissions de SO₂ au processus d'obtention des permis d'exploitation annuels des entreprises.

La Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000

7.28 En 1998, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont signé la Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000. La Stratégie s'appuie sur le rapport qu'a publié en 1997 le Groupe de travail sur les émissions acidifiantes, formé de multiples



Pluies acides : le problème invisible. La science a montré qu'à la longue, l'acidification réduit la diversité de la vie dans les lacs et ralentit la croissance des forêts. Toutefois, ces tendances ne sont guère perceptibles à l'oeil humain. (Voir le paragraphe 7.23.)

Source : Photographie gracieusement fournie par Images of New Brunswick

Le succès du Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada est attribuable en grande partie aux investissements considérables qui ont été faits pour améliorer les grandes centrales d'énergie qui brûlent des combustibles fossiles ainsi que les fonderies de produits métalliques primaires. Ainsi, à la fin des années 1980, l'usine Horne de la Noranda, au Québec (à droite), a procédé à des travaux d'une valeur de plus de 150 millions de dollars en vue de réduire les émissions de SO₂. (Voir le paragraphe 7.25.)

Source : Photographie gracieusement fournie par Noranda Inc.



« À la fin des années 1980, il était bien évident que la réduction des émissions de dioxyde de soufre était une priorité pour le gouvernement. Il était impossible de s'asseoir à une table avec des représentants ministériels sans en discuter. »

Un représentant de l'industrie

« Il est impossible d'inclure tout le monde, mais la Coalition s'est réellement efforcée de diversifier les types de membres. Cette mesure a été favorable aux discussions sur les pratiques de la foresterie durable et a donné aux gens une véritable occasion de s'exprimer. »

Un représentant provincial

intervenants. Elle est fondée sur des preuves scientifiques selon lesquelles, malgré les progrès accomplis, les pluies acides continueront d'endommager les zones sensibles.

7.29 La Stratégie établit la façon dont le Canada gèrera les pluies acides dans l'avenir. Elle reconnaît que le Canada doit obtenir d'autres réductions des émissions de SO₂ des États-Unis, que l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse doivent fixer de nouveaux objectifs de réduction, et qu'il est nécessaire de poursuivre les recherches sur les pluies acides et d'exercer une surveillance, de prévenir la pollution, de veiller à ce que les zones non polluées demeurent dans le même état, et de rendre compte chaque année des résultats obtenus.

7.30 **Faire en sorte que l'enjeu reste au premier plan.** Cependant, contrairement au Programme de 1985, le principal défi de la Stratégie consiste à ce que l'enjeu demeure au premier plan. Comme l'a dit un écologiste, « les pluies acides ont disparu de l'écran radar politique ». Comme l'appui du public et du milieu politique a diminué, les gouvernements provinciaux n'ont pu s'entendre sur les objectifs de réduction de la Stratégie. L'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse se sont plutôt engagés à rendre compte des progrès accomplis aux ministres de l'énergie et de l'environnement à la fin de 1999. (Selon l'esprit de l'entente, ces provinces devaient aussi soumettre des cibles.) À cette date, seul le Québec avait fixé sa cible : d'ici l'an 2002, les émissions de SO₂ seront réduites à un niveau inférieur aux seuils actuels de 40 p. 100. Dans le rapport de novembre 1999 sur la Stratégie, les trois autres provinces se sont engagées à annoncer une réduction supplémentaire des émissions d'ici la fin de l'an 2000. L'Ontario l'a fait en janvier 2000, se fixant un objectif de réduction de 50 p. 100 d'ici l'an 2015.

Stratégie nationale sur les forêts

7.31 **Élargir la base des intervenants.** En 1987, le Conseil canadien des ministres des forêts a lancé la première stratégie nationale sur les forêts. En 1992, la deuxième stratégie a élargi la base des participants, laquelle est passée à 12 gouvernements et à 17 organisations, dont la plupart entretenaient des liens de longue date avec l'industrie forestière. S'appuyant sur les stratégies antérieures, la troisième stratégie nationale sur les forêts de 1998, toujours en vigueur, a reconnu le besoin d'élargir encore plus la participation. En tout, 42 participants représentant les gouvernements, les associations de l'industrie forestière et les organisations environnementales ont signé l'Accord canadien sur les forêts et la Stratégie connexe. Ces 42 partenaires ont formé ce que l'on a appelé la « Coalition ». Cette coalition élargie a donné aux participants la chance de mieux comprendre leurs intérêts réciproques en plus d'assurer un appui plus vaste à l'initiative. Le gouvernement du Québec n'a pas signé l'Accord, mais il a quand même souscrit à ses buts et à ses objectifs.

7.32 L'objectif de l'Accord et de la Stratégie « est d'entretenir et d'améliorer à long terme la santé des écosystèmes forestiers au bénéfice de tous les êtres vivants, autant au niveau national qu'international, tout en assurant à la génération actuelle et aux générations futures de bonnes perspectives environnementales, économiques, sociales et culturelles ».

7.33 **Avantages prévus pour les participants.** Bien qu'il y ait chez les participants un fort consensus au sujet du but principal de la Stratégie, leur participation à une stratégie nationale est fondée sur des motifs différents. Ainsi, chaque province a entière compétence sur la gestion de ses forêts et pourrait agir de manière indépendante. Cependant, les autorités provinciales ont reconnu qu'il est nécessaire de réagir de façon énergique et

unifiée aux pressions du marché international pour mieux intégrer les valeurs environnementales, sociales et économiques dans la gestion des forêts. La Stratégie nationale sur les forêts, ont-elles considéré, est un moyen d'atteindre cet objectif.

7.34 Les représentants autochtones, quant à eux, voulaient intensifier la participation des Autochtones à la gestion des forêts. Ils estimaient que le fait de prendre part à la Stratégie leur permettrait peut-être de poser les principes fondamentaux qui les aideraient à poursuivre leurs buts. Deux aspects étaient capitaux pour leur participation : d'une part, la Stratégie s'intéressait au développement durable et reflétait la gamme complète des valeurs de la forêt, et d'autre part, les gouvernements étaient favorables à la participation des Autochtones.

7.35 Le défi permanent que pose l'établissement d'objectifs précis et mesurables. La Stratégie nationale sur les forêts est un document complet qui présente une vision des forêts durables dans tout le pays. La Stratégie présente 121 points, réunis sous neuf orientations stratégiques. Elle ne spécifie toutefois aucune cible, aucun indicateur de performance ni aucun délai pour atteindre ses objectifs. Elle ne présente pas non plus de priorités et ne précise pas les rôles et responsabilités des diverses organisations qui ont signé l'Accord canadien sur les forêts.

7.36 Conscients de ces lacunes, les signataires de l'Accord ont convenu de préparer, avant la fin de 1998, des plans d'action publics et mesurables en réponse aux engagements pris dans la Stratégie. Aucun signataire n'a respecté le délai. À la fin de janvier 2000, toutefois, 17 des 42 organisations (dont le gouvernement fédéral et huit provinces sur neuf) avaient présenté leur plan d'action. Le gouvernement du Québec a dressé lui aussi un plan d'action. Ces plans sont

essentiels pour traduire les engagements généraux de la Stratégie en des mesures concrètes; sans cela, elle risque de perdre son élan.

7.37 Absence d'activités de contrôle au début de l'Accord. Plusieurs participants à qui nous avons parlé ont laissé entendre que l'absence d'un « champion » particulier pendant la première année et demie de la Stratégie de 1998 explique en partie son lent démarrage. Ainsi qu'il est indiqué dans l'Accord, le Conseil canadien des ministres des Forêts « agira à titre de mandataire de la Stratégie au nom du public » et « examinera, lors de ses réunions annuelles, les progrès accomplis ». La Coalition se réunit aussi une fois l'an pour « supervi[ser] la mise en oeuvre [de l'accord], depuis la planification jusqu'à l'évaluation ». Il existe en outre un comité d'évaluation. Cependant, la majeure partie des activités de surveillance quotidiennes sont laissées aux soins du secrétariat de la Coalition, lequel est formé d'employés de

« J'espère que la Stratégie nationale sur les forêts fonctionnera. L'initiative est fort importante pour nos membres ainsi que pour le Canada. Nous croyons réellement que, sans pratiques durables, nous n'avons pas d'avenir dans la foresterie. »

Un représentant de l'industrie



Les pratiques de foresterie durable comportent une vaste gamme d'activités dont le reboisement. Ainsi qu'il est indiqué dans la première orientation stratégique de la Stratégie nationale sur les forêts, des partenaires différents, dont les valeurs divergent parfois, doivent travailler ensemble afin de préserver l'intégrité, la productivité, la résilience et la biodiversité des écosystèmes forestiers. (Voir le paragraphe 7.32.)

Source : Photographie gracieusement fournie par le Syndicat des travailleurs de l'industrie du bois et leurs alliés du Canada

**« Il faut un champion
pour la Stratégie
nationale sur les
forêts »**

Un représentant provincial

**« Ce qu'il faut, ce
sont des objectifs
communs ou
compatibles. »**

Un fonctionnaire fédéral

Ressources naturelles Canada. Il n'y a pas eu de suivi systématique à l'égard des plans d'action manquants avant la fin de 1999 (hormis la correspondance relative aux réunions annuelles de la Coalition). L'un des partenaires de la Coalition a fait la remarque suivante : [traduction] « Qui s'occupe du suivi de l'entente? Cela ne m'aurait pas dérangé si quelqu'un nous avait "poussés du coude". Nous aurions alors probablement établi le plan d'action ».

7.38 Évaluation et rapports à mi-chemin. Se fondant sur les plans d'action qu'il a reçus à ce jour et se conformant aux instructions du Comité d'évaluation, le secrétariat de la Coalition analyse les écarts par rapport aux objectifs de la Stratégie ainsi que la contribution de chacun des signataires. La Coalition prévoit publier, au printemps 2000, un rapport sur les faits saillants qui fera un survol national des progrès accomplis et des principales réalisations. Un comité indépendant d'experts procédera à une évaluation officielle à mi-chemin. La Coalition rendra ses résultats publics d'ici l'hiver 2001.

**Plan nord-américain de gestion
de la sauvagine**

7.39 En 1985, le nombre d'oiseaux aquatiques (canards, oies et cygnes) était tombé à 55 millions en Amérique du Nord — une diminution marquée par rapport au chiffre de 100 millions que l'on recensait dans les années 1970. En 1986, le Canada et les États-Unis ont signé une entente d'une durée de quinze ans pour s'attaquer au problème. Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine vise à rétablir les populations d'oiseaux aquatiques de l'Amérique du Nord aux niveaux des années 1970 en protégeant, en améliorant et en gérant leur habitat sur tout le continent. En 1994, le Plan a été mis à jour en vue d'étendre l'engagement du Canada et des États-Unis et d'inclure le Mexique, ce qui en fait l'initiative de

conservation d'habitats la plus vaste au monde.

7.40 Le Canada met en oeuvre le Plan au moyen de partenariats, ou « plans conjoints », dont trois sont axés sur les habitats : le Plan conjoint Habitat des Prairies, de loin le plus important, le Plan conjoint Côte du Pacifique et le Plan conjoint Habitat de l'Est. Trois autres plans conjoints sont axés sur les espèces — les canards noirs, les oies arctiques et les canards de mer — plutôt que sur les habitats.

7.41 Les motifs de l'entente nord-américaine. Les oiseaux aquatiques migrent chaque année sur tout le continent nord-américain. Même si ces oiseaux se reproduisent principalement au Canada, la plupart des chasseurs et des observateurs d'oiseaux se trouvent aux États-Unis. Le financement du Plan reflète cette situation. Au mois de mars 1999, Environnement Canada estimait qu'un peu plus de la moitié de la somme de 480 millions de dollars versée au Plan au Canada depuis son entrée en vigueur en 1986 provenait de sources américaines. Comme ces contributions étaient liées au niveau des contributions canadiennes, il y avait un encouragement supplémentaire à s'assurer de la participation continue des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ainsi que d'autres partenaires canadiens.

7.42 Entente sur des objectifs complémentaires. Le Plan a réuni des gens qui visaient des objectifs différents mais complémentaires. Les chasseurs étaient intéressés à ce que l'on préserve les populations d'oiseaux aquatiques à des fins sportives et alimentaires; d'autres groupes voulaient protéger les espèces sauvages. Les deux camps ont toutefois pris conscience qu'un élément essentiel de la solution était la préservation des habitats qui offrent aux oiseaux aquatiques des lieux de reproduction, d'escale et d'hivernage.

7.43 Les organisations gouvernementales et environnementales

ont également reconnu que, même si elles avaient un but très ambitieux quant à la préservation des habitats en milieu humide ou sec, elles ne pouvaient pas agir seules. Ainsi, la communauté agricole des Prairies, un important partenaire du Plan, a participé à certaines de ses initiatives comme les digues en terres basses et les pâturages en rotation, initiatives qui se sont avérées bénéfiques aussi bien pour les agriculteurs que pour la faune.

7.44 Des cibles claires et mesurables.

Lorsque le Plan a été lancé en 1986, les partenaires ont fixé des cibles pour l'Amérique du Nord, le Canada et les

projets conjoints en vue de rétablir les populations d'oiseaux aquatiques et de protéger, d'améliorer et de gérer les principaux habitats. L'information disponible sur les populations d'oiseaux aquatiques a aidé les partenaires à s'entendre sur ces cibles. La surveillance exercée durant les décennies précédant 1986 avait permis de déterminer que les niveaux moyens des populations de canards dans les années 1970 répondaient, en général, aux besoins de tous les utilisateurs, et c'est ainsi que cette décennie-là a été utilisée comme point de référence pour toutes les cibles de populations visées par le Plan.



Les mares des Prairies (Prairie Potholes) servent de lieux de reproduction à la moitié des oiseaux aquatiques de l'Amérique du Nord. La majeure partie de la région appartient à des intérêts privés et est consacrée à l'agriculture. L'un des programmes financés par l'entremise du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est le Potholes Plus Program, également connu sous le nom de « Adoptez une mare ». Cette initiative offre des encouragements aux propriétaires fonciers qui préservent à long terme les habitats humides et secs. (Voir le paragraphe 7.43.)

Sources : Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Taking Flight*, 1986-1996, Rapport du 10^e anniversaire – Canada, 1996; Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba, *Rapport annuel 1998-1999*.

Photographie gracieusement fournie par Canards Illimités Canada

Dans les années 1970, la population moyenne de canards colverts dans les Prairies canadiennes et américaines était estimée à 8,2 millions (région du centre du continent). En 1985, la population avait chuté à moins de cinq millions. En 1998, douze ans dans la mise en oeuvre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, la population était de 9,6 millions. (Voir le paragraphe 7.44.)

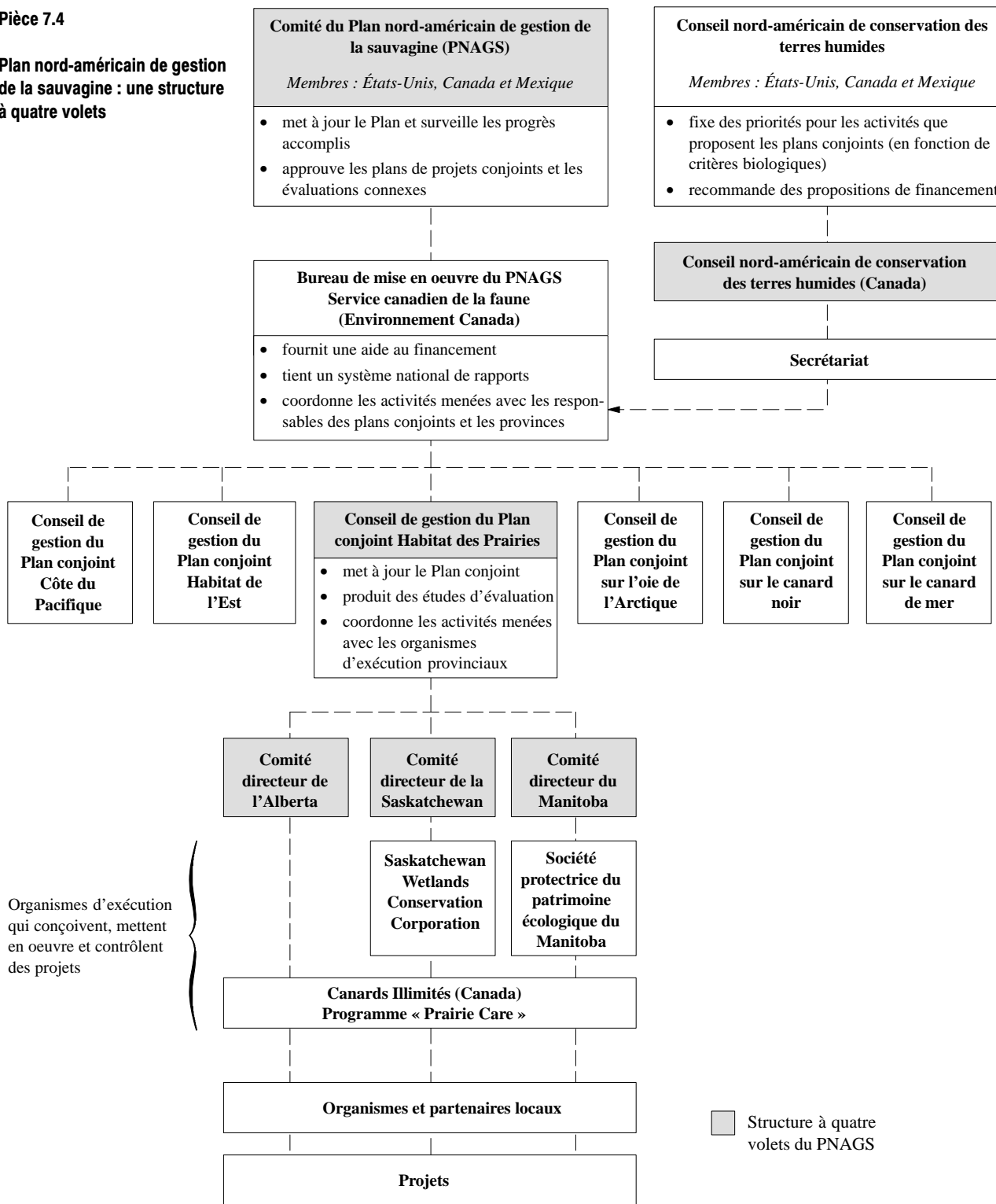
Sources : Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Une vision élargie, Mise à jour de 1998*; Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Taking Flight*, 1986-1996, Rapport du 10^e anniversaire – Canada, 1996.

Photographie gracieusement fournie par Canards Illimités Canada



Pièce 7.4

Plan nord-américain de gestion de la sauvagine : une structure à quatre volets



Source : Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Une vision élargie, Mise à jour de 1998*

7.45 Une structure de gestion appropriée. L'établissement d'une structure de gestion pour le Plan a été une tâche complexe. Cette structure devait représenter adéquatement les différents ordres de gouvernement, tout en permettant une participation significative de tous les intervenants. Elle devait aussi inclure un processus rigoureux, mais simple, d'approbation des programmes et des projets, permettre des formules de mise en oeuvre différentes pour les plans conjoints et les provinces, et prévoir la publication, en temps opportun, de rapports transparents sur la performance ainsi que la mise à jour du Plan.

7.46 La pièce 7.4 présente la structure de gestion du Plan. Bien que celle-ci comporte de nombreux niveaux, l'information est transmise efficacement à tous les partenaires, ce qui assure leur engagement constant. Dans le Plan conjoint Habitat des Prairies, par exemple, les responsabilités et les rôles de chaque partie sont clairs, et ce, malgré le grand nombre d'organismes gouvernementaux et d'organisations environnementales qui y participent.

7.47 Continuité des relations. De nombreux représentants clés des gouvernements participent au Plan depuis ses débuts et entretiennent, de longue date, de bonnes relations avec leurs partenaires. Selon de nombreux participants, ce facteur a contribué à soutenir l'engagement des parties envers le Plan et à atteindre ses objectifs.

7.48 Transparence des rapports sur la performance. Si le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est parvenu à conserver, depuis 14 ans, l'appui financier des secteurs privé et public et qu'il a bénéficié de l'engagement soutenu des employés et des dirigeants, c'est en partie grâce à la transparence et à l'exhaustivité des rapports sur la performance (voir la pièce 7.5). Le Comité du Plan nord-américain et les conseils de gestion

des plans conjoints ébauchent les mises à jour du Plan, le Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) reçoit des rapports annuels sur les réalisations, et les sociétés provinciales qui prennent part aux projets conjoints préparent des rapports annuels.

7.49 Les mises à jour du Plan sont produites tous les quatre ans tant pour les partenaires du Plan que pour le grand public. Elles font clairement le lien entre les objectifs et les résultats obtenus et utilisent les constatations des études d'évaluation. Les mises à jour reconnaissent aussi les lacunes des plans. Les populations de canards pilets, par exemple, ne se rétablissent pas comme on l'espérait et les superficies totales d'habitats protégés sont nettement en deçà des cibles initiales.

Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées

7.50 Regroupement d'un éventail d'intérêts. En 1992, les présidents de trois conseils fédéraux-provinciaux ont signé un Engagement formel selon lequel ils « mettront tout en oeuvre pour compléter, d'ici l'an 2000, les réseaux d'aires protégées du Canada et accélérer la protection des aires représentatives des régions terrestres naturelles du Canada » et « pour adopter des structures, des stratégies et des échéanciers » à cette fin. Les trois organismes en question étaient le Conseil canadien des ministres de l'environnement, le Conseil canadien des ministres des parcs et le Conseil canadien des ministres de la faune. Il n'a pas été demandé au Conseil canadien des ministres des forêts de signer l'entente, mais il l'a soutenue publiquement. L'ampleur de l'Engagement — de la part de ministres de tout le pays chargés de nombreux aspects liés aux aires protégées — était aussi inusitée à l'époque qu'elle l'est aujourd'hui.

« Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est un partenariat transparent, ouvert et honnête, ce qui fait que les participants se font confiance mutuellement. »

Représentants fédéraux et provinciaux

« Un important facteur de succès est la continuité des relations entre les principaux intervenants. »

Un représentant fédéral

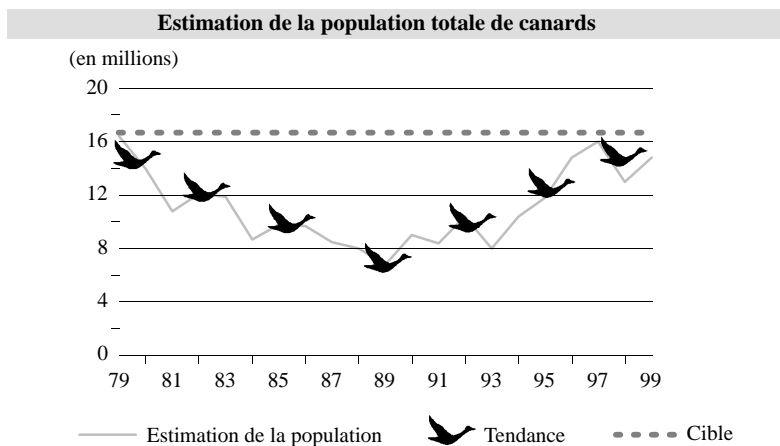
7.51 L'Engagement permettait aux gouvernements de fixer leur propre programme et leur propre calendrier pour les aires protégées. En 1989, le Fonds mondial pour la nature (Canada), une organisation environnementale de grande envergure, avait lancé sa campagne sur les sites naturels menacés. L'organisation avait alors proposé que le Canada déclare au moins 12 p. 100 de ses terres comme aires protégées, représentant toutes les régions terrestres naturelles et exemptes de toute exploitation forestière, minière, pétrolière et gazière et hydroélectrique. L'organisation a entrepris par la suite de

rendre compte chaque année de la façon dont le gouvernement fédéral et chacune des provinces atteignaient cet objectif.

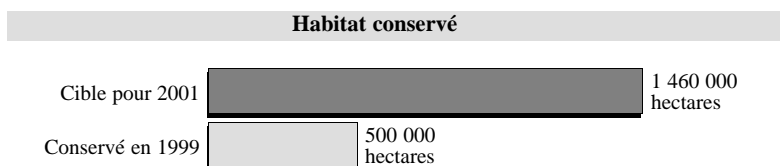
7.52 En signant l'Engagement, les trois conseils ne se sont pas engagés à respecter la cible de 12 p. 100. Une représentation adéquate des différentes régions naturelles revêtait, croyaient-ils, plus d'importance que la superficie totale protégée. Il a été laissé au soin de chaque gouvernement de définir les mesures requises pour atteindre l'objectif de l'Engagement.

Pièce 7.5

Plan conjoint Habitat des Prairies : résultats obtenus par rapport aux cibles



Remarque : La cible est une population d'oiseaux nicheurs au printemps de 17 à 20 millions d'individus.



Remarque : Seuls 34 p. 100 de la cible de préservation des habitats avaient été atteints en 1999. Cependant, ce résultat a été obtenu avec 30 p. 100 seulement du budget prévu au départ.

Sources :

- Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Taking Flight*, 1986–1996, Rapport du 10^e anniversaire – Canada
- Projet conjoint Habitat des Prairies, *Préservation d'une ressource internationale*, 1986–1994
- Réunion du CNACTD (Canada), *Canadian NAWMP Accomplishment Report*, 1986–1987 à 1998–1999, 29 septembre 1999
- Service canadien de la faune, *Estimated Spring Populations of Total Ducks: Southern Prairie* (Strata 26–40), 1979–1999

7.53 Susciter un engagement. Le gouvernement fédéral a pris les devants en établissant l'Engagement. Le ministre fédéral de l'Environnement (qui était également chargé de la faune et des parcs) a demandé à la ministre d'État à l'Environnement de rencontrer les ministres provinciaux et territoriaux de l'environnement, des parcs et de la faune afin de s'assurer de leur appui envers l'Engagement. La mission était d'autant plus facile qu'avec l'appui de leurs instances supérieures, quelques provinces avaient déjà lancé d'ambitieuses initiatives touchant les aires protégées.

7.54 Surveillance restreinte de la mise en oeuvre. L'Engagement ne comportait pas de procédure pour surveiller les progrès accomplis à l'égard de son but ni pour en rendre compte. Il ne confiait pas non plus à l'un des trois conseils la responsabilité de coordonner les activités de contrôle et de communication de l'information. À compter de 1996, les ministres chargés des parcs ont ordonné que la question des progrès accomplis à l'égard de l'Engagement soit inscrite en permanence à l'ordre du jour des réunions de leur conseil. Les deux autres conseils, soit ceux de l'environnement et de la faune, n'ont pas fait de suivi régulier.

7.55 Les responsabilités ne sont pas claires au gouvernement fédéral. Environnement Canada a pris l'initiative d'établir l'Engagement, mais on ne sait pas vraiment qui, aujourd'hui, est chargé de coordonner l'effort fédéral. En 1994, Parcs Canada, l'organisation qui allait contribuer le plus directement à cet effort, a été détaché d'Environnement Canada et rattaché au ministère du Patrimoine canadien. Lors de nos récents entretiens avec des représentants de Parcs Canada, ceux-ci estimaient qu'ils n'étaient pas chargés de coordonner l'effort fédéral, et ce, même s'ils avaient assumé la coordination fédérale-provinciale pour le Conseil canadien des ministres des parcs.

7.56 Une action concrète. Les provinces qui sont parvenues à étendre leurs réseaux d'aires protégées ont franchi des étapes de mise en oeuvre importantes. La Colombie-Britannique et le Manitoba, par exemple, qui ont consulté les intervenants dès les premières étapes, ont dressé des plans d'action spécifiant les responsabilités et les rôles ainsi que les cibles et les calendriers; elles ont mis régulièrement à jour leurs plans et ont rendu compte des progrès accomplis. Pour intégrer les objectifs de l'Engagement à la planification et aux opérations de ses ministères, la Colombie-Britannique a établi ses aires protégées en élaborant ses plans d'aménagement régional.

7.57 Parmi les trois conseils fédéraux-provinciaux, seul le Conseil canadien des ministres des parcs rend compte chaque année à ses membres des progrès que réalisent les organismes fédéraux et provinciaux chargés des parcs dans la mise en place des réseaux d'aires protégées du Canada. Il présentera en outre un rapport de « fin d'engagement » à l'été 2000. Cependant, les trois conseils n'ont pas publié de rapport sur les progrès accomplis par tous les organismes gouvernementaux chargés de l'environnement, des parcs et de la faune; ils ne prévoient pas de le faire avant l'expiration de l'Engagement en l'an 2000.

7.58 Rapports d'une tierce partie. Pour le moment, les parties intéressées surveillent les progrès accomplis au Canada en utilisant les renseignements figurant dans les rapports d'activité du Fonds mondial pour la nature (Canada) sur sa campagne touchant les sites naturels menacés. Dans le sommaire de son rapport d'activité pour 1998–1999, le Fonds tire la conclusion suivante : [TRADUCTION] « Des choses stimulantes ont été accomplies, mais maintenant que la fin de la campagne approche, il sera indispensable que le gouvernement assure un véritable leadership si l'on veut que les engagements qu'il a pris donnent lieu à

« L'un des points forts de l'Engagement est qu'il émanait de trois conseils. Cela traduisait le fait que l'expansion des réseaux d'aires protégées nécessitait la contribution de plus d'un organisme. De plus, on reconnaissait la complémentarité de nombreux programmes. »

Un représentant d'une organisation environnementale

« Toutes les provinces qui ont étendu leurs réseaux d'aires protégées ont produit des plans d'action tôt dans le processus. Ces plans spécifiaient les structures de mise en oeuvre et les ressources nécessaires; ils indiquaient aux autres partenaires quel type d'initiatives complémentaires il fallait prendre. »

Un représentant d'une organisation environnementale

des progrès importants. Ce ne sont plus des années qui nous restent pour faire des progrès, mais des mois. »

Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre

7.59 Officiellement lancé en 1998, le Projet pilote a réuni des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que de l'industrie et d'organisations environnementales qui étaient désireux d'en apprendre davantage sur l'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ces émissions — qui se composent principalement de dioxyde de carbone, de méthane et d'oxyde nitreux — peuvent entraîner des changements climatiques.



Le parc de conservation du patrimoine provincial Kitlope est situé dans la région côtière centrale de la Colombie-Britannique. Cette forêt tropicale humide unique en milieu tempéré contient des arbres de plus de 800 ans. En 1994, une société forestière a renoncé à tous ses droits d'exploitation forestière sans contrepartie du gouvernement provincial, ce qui a permis l'établissement de cette aire protégée. La vallée de la Kitlope se trouve dans le territoire traditionnel d'une Première nation qui collabore avec B.C. Parcs à la gestion de cette aire protégée. (Voir le paragraphe 7.56.)

Sources : Gouvernement de la Colombie-Britannique, Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs

Photographie gracieusement fournie par le gouvernement de la Colombie-Britannique

L'échange de réductions d'émissions est l'un des instruments dont pourrait se servir le Canada pour s'acquitter de l'engagement qu'il a pris dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997, lequel consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre de six pour cent sous les seuils de 1990, d'ici la période 2008–2012.

7.60 L'échange de réductions d'émissions permettrait aux entreprises ayant obtenu d'importantes réductions d'émissions de les vendre à d'autres entreprises qui pourraient juger plus coûteux de réduire leurs propres émissions. Bien que le Canada n'ait pas encore complété l'élaboration d'une stratégie qui lui permettrait de s'acquitter de l'engagement qu'il a pris à Kyoto, les entreprises participantes espèrent que l'échange de réductions d'émissions fera partie de cette stratégie et qu'elles obtiendront un crédit pour les mesures hâtives qu'elles auront prises volontairement.

7.61 Les représentants fédéraux et provinciaux ont d'abord rencontré ceux de l'industrie et des organisations environnementales afin de se renseigner davantage sur l'échange de réductions d'émissions. En 1998, un protocole d'entente rédigé par tous les participants mais signé seulement par des gouvernements officialisait ces pourparlers et contenait les règles régissant le fonctionnement et l'évaluation du Projet pilote.

7.62 **Changement des attentes.** Bien que les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux continuent de considérer le Projet pilote comme une expérience d'apprentissage, les attentes de leurs partenaires ont évolué depuis les premières réunions initiales. Les représentants de l'industrie ont fait pression pour qu'il soit officiellement reconnu que les entreprises obtiendraient des « crédits pour mesures hâtives » si jamais le Canada décidait de réglementer les émissions de gaz à effet de serre.

Cependant, les gouvernements qui ont signé le protocole d'entente ont été incapables de prendre cet engagement, car la question faisait l'objet de discussions dans d'autres tribunes intergouvernementales. Les organisations environnementales espéraient que les projets évalués dans le cadre du Projet pilote procureraient de réels gains sur le plan de l'environnement. Elles ont toutefois pris conscience qu'en raison du manque d'incitatifs véritables pour l'industrie, ce résultat était fort peu probable. Néanmoins, la plupart des participants reconnaissent que l'objectif premier du protocole d'entente — l'apprentissage — est en voie d'être atteint.

7.63 Établissement et maintien d'une relation de travail productive. Les participants au Projet pilote ont été confrontés à des questions hautement techniques, comme le fait d'évaluer ce qu'une entreprise aurait fait en l'absence d'un projet pilote d'échange. La relation de travail productive qu'ils ont nouée les a aidés à atteindre un consensus. Les clauses sur le processus décisionnel dans les règles de fonctionnement de l'initiative ont également facilité les discussions.

7.64 Une direction provinciale. Le Projet pilote est un exemple d'entente intergouvernementale où le gouvernement fédéral participe plutôt qu'il ne dirige. En 1996, le gouvernement de la Colombie-Britannique a commencé à étudier le concept de l'échange de réductions des émissions dans le cadre de son plan d'action sur les gaz à effet de serre. Cette province a été le chef de file reconnu du Projet pilote depuis sa mise en oeuvre. Les autres gouvernements participants sont l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le gouvernement fédéral. Pour sa part, l'Ontario participe à un projet pilote différent portant sur les réductions des émissions de dioxyde de carbone.

7.65 Une initiative de la base.

Une autre caractéristique nouvelle du Projet pilote est qu'il a été conçu par des économistes principaux, qui ont dû le faire accepter par les divers niveaux hiérarchiques pour obtenir suffisamment d'appui de la haute direction. Les économistes ont obtenu cet appui, car ils ont montré que le Projet pilote permettait de mieux comprendre un instrument capable de réduire les gaz à effet de serre. Selon eux, les ministères avaient aussi la possibilité d'influer sur la conception de ce nouvel instrument, d'où l'importance de leur participation.

7.66 Des leçons tirées de l'expérience.

L'apprentissage est l'objectif premier du Projet pilote et ses procédures de fonctionnement intègrent des activités d'évaluation. Ainsi, le représentant de la principale entreprise qui a pris part au premier projet ayant fait l'objet d'une évaluation siège aujourd'hui au comité technique et l'aide à rectifier les problèmes vécus au cours du projet. Un consultant a procédé à une évaluation formelle intérimaire du Projet pilote en 1999.

7.67 Le Projet pilote a été prolongé de deux ans en décembre 1999. En mars 2000, le Comité conjoint des ministres de l'environnement et de l'énergie s'est réuni pour discuter des propositions émanant de représentants fédéraux et provinciaux au sujet de « crédits pour mesures hâtives ». Les participants du Projet pilote ont reconnu que les décisions découlant de cette réunion seraient importantes pour ce qui est de déterminer l'avenir du Projet pilote, particulièrement sa pertinence pour l'industrie et les organisations environnementales. Cependant, le Comité conjoint n'a pris aucune décision sur cette question, se contentant de demander aux représentants « d'étudier l'établissement d'un système d'incitation à la prise de mesures précoces vérifiables ».

« Il est plus facile de se comprendre et de trouver un terrain d'entente quand les participants expriment leurs intérêts de manière transparente — plutôt que de prendre position. »

Un représentant d'une organisation environnementale

« Les ententes sont une question de relations. »

Un représentant fédéral

Conclusion

« On doit laisser aux provinces le soin de décider comment elles pensent atteindre les objectifs. Les ententes devraient être axées sur les résultats et non sur la manière de procéder. »

**Représentants des provinces,
du fédéral et de l'industrie**

7.68 Des ententes de coopération fructueuses dépendent d'un ensemble de considérations à la fois subjectives et objectives. Les études de cas dont il est question dans le présent chapitre montrent l'importance d'entretenir des relations où les partenaires créent et maintiennent un climat de confiance entre eux. Elles montrent aussi que le leadership et l'engagement de toutes les parties en cause ainsi que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent posséder la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires du cycle de vie d'une entente. Pour qu'une entente de coopération soit fructueuse, il faut d'abord et avant tout remplir la totalité ou la majorité des conditions applicables.

7.69 Les études de cas illustrent dans quelle mesure la présence, ou l'absence, de ces éléments a une incidence sur le succès d'une entente. Elles donnent aussi des exemples des relations « strictes-souples » dont il est question au chapitre 5 du présent rapport. Les relations sont strictes quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale; elles sont souples quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement.

7.70 La conclusion d'une entente entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'est pas une fin en soi. Cependant, lorsque ceux-ci s'entendent sur un enjeu commun et sur la nécessité d'une action concertée, et qu'ils remplissent un certain nombre de conditions, le fait d'unir leurs efforts peut les aider à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.



À propos de l'étude

Objectif

La présente étude avait pour but d'examiner les principaux facteurs qui entrent en ligne de compte dans l'établissement et le maintien d'une coopération intergouvernementale fructueuse concernant les enjeux du développement durable.

Étendue et méthode

Pour mener cette étude, nous nous sommes inspirés de vérifications et d'études connexes menées par le Bureau du vérificateur général, nous avons passé en revue des documents spécialisés et nous avons procédé à des études de cas spécifiques sur des activités menées par l'administration fédérale avec d'autres ordres de gouvernement.

Nous avons choisi cinq études de cas pour illustrer une série d'ententes de coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui s'appliquaient à l'échelle du pays ou avaient été conclues avec certaines provinces. Chaque entente mettait à contribution, à des degrés différents, des partenaires de l'industrie et d'organisations environnementales. Pour chacune de ces études, nous n'avons pas tenté de présenter une évaluation exhaustive, mais nous nous sommes plutôt concentrés sur les principaux facteurs qui garantissaient le succès de l'entente ou y faisaient obstacle.

Pour recenser les pratiques exemplaires ou les problèmes, nous avons eu 78 entrevues avec 120 personnes, dont des fonctionnaires fédéraux et provinciaux et des représentants de l'industrie et des organisations environnementales. La majorité de ces personnes participaient directement à une ou plusieurs des cinq études de cas. La plupart des entrevues ont eu lieu à Ottawa, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec et au Nouveau-Brunswick. Nous avons aussi passé en revue les documents liés à chaque entente.

Dans toute la mesure du possible, nous nous sommes efforcés de discuter de la manière dont la présence, ou l'absence, d'un facteur clé pouvait se répercuter sur le succès d'une entente. En définissant ce qu'était ce « succès », nous nous sommes reportés aux résultats escomptés qui étaient énoncés dans l'entente et nous avons mis l'accent sur les objectifs pour lesquels des cibles et des calendriers précis avaient été proposés. Toutefois, nous n'avons pas procédé à une évaluation complète de l'efficacité de l'entente (dans quelle mesure les objectifs de l'entente étaient atteints), ni évalué leur efficience (ces accords auraient-ils atteint les mêmes objectifs avec moins de fonds ou réalisé davantage avec la même quantité de fonds).

Nous croyons que les leçons tirées des études de cas s'appliquent à la plupart des ententes de coopération que concluent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cependant, l'étude ne permet pas de généraliser pour déterminer l'efficacité de toutes ces ententes.

Équipe chargée de l'étude

Commissaire par intérim : Richard Smith
Directrice : Gisèle Grandbois

Jean-François Tremblay
Erika Szenasy-Boch
Alain Sansregret

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

Annexe

Environnement et développement durable : des champs de compétence partagée

Lorsque l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* — la première constitution du Canada — a été proclamé en 1867, la notion d'environnement n'existait pas sous la forme où nous la connaissons aujourd'hui. La Constitution ne prescrivait pas qui, des gouvernements provinciaux ou du gouvernement fédéral, était chargé de préserver un environnement sain pour les Canadiens. Les deux ordres de gouvernement ont plutôt obtenu des pouvoirs qui leur permettaient d'adopter des lois régissant les enjeux de nature environnementale.

Jusqu'à la fin des années 1960, les gouvernements provinciaux ont joué un rôle de chef de file dans le domaine de l'environnement; la participation du gouvernement fédéral était restreinte. Comme la Constitution conférait aux provinces des pouvoirs sur la gestion et la vente des terres publiques provinciales, les provinces étaient les gardiennes d'une large part des ressources naturelles. Elles attribuaient des droits afférents à l'exploitation des forêts, des minéraux ainsi que du pétrole et du gaz, et réglementaient la production et la préservation de ces ressources sur leur territoire. Certaines autres lois, parmi les premières à être adoptées en matière d'environnement, ont répondu à des préoccupations locales sur le plan de la santé et renforcé ainsi la prééminence des gouvernements municipaux et provinciaux dans ce domaine. Les pêches, un champ de compétence fédérale, étaient à l'époque l'un des principaux enjeux environnementaux où la coordination intergouvernementale était nécessaire, le gouvernement fédéral étant chargé de la gestion des pêches continentales et côtières.

Répondant en partie aux appels du public qui demandait des mesures plus énergiques contre la pollution de l'eau et de l'air, le gouvernement fédéral s'est mis à jouer un rôle plus proactif dans la protection de l'environnement au début des années 1970. Il a créé Environnement Canada en 1972 et promulgué ensuite une série de lois environnementales fédérales. Dans les années 1970, 1980 et 1990, le gouvernement fédéral a continué d'être actif dans le domaine de l'environnement, jouant parfois un rôle de premier plan mais parfois un rôle plus discret où il laissait le leadership aux provinces.

La compétence législative partagée a permis de soulever des questions sur la répartition des rôles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le fondement constitutionnel de la participation des provinces est bien établi sur la compétence que celles-ci exercent dans les affaires municipales, les biens et les droits civils, ainsi que les questions de nature locale ou privée. Dans le même ordre d'idées, le pouvoir fédéral de promulguer des lois en matière de criminalité et de commerce et d'échanges interprovinciaux et internationaux, ainsi que le pouvoir dit « résiduel » d'établir des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, constituent un fondement solide pour l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement.

Dans l'ensemble, la législation fédérale concernant la gestion de l'environnement comporte des textes de loi qui s'appliquent aux sujets suivants :

- la surveillance de l'état de l'environnement et l'évaluation de l'impact environnemental de projets auxquels participe le gouvernement fédéral;
- des mécanismes de contrôle de la pollution de l'eau et de la pollution atmosphérique internationale;
- la notification, l'enregistrement et la réglementation des substances chimiques, y compris les substances appauvrissant la couche d'ozone;
- la pollution marine;
- le commerce interprovincial et international des ressources énergétiques;
- l'énergie nucléaire;

- l'exploitation des ressources pétrolières au large des côtes;
- la gestion des matières dangereuses et des produits dangereux;
- la pêche;
- la protection de la faune;
- les cours d'eau internationaux et les oiseaux migrateurs;
- l'application de mesures fiscales et de décisions financières sur les dépenses fédérales;
- la gestion de l'Arctique et de ses ressources.

De nombreux enjeux environnementaux assujettis aux textes de loi fédéraux tombent également sous le coup de lois et de règlements provinciaux. Ainsi, la qualité de l'air, la protection des espèces menacées d'extinction et les changements climatiques concernent les gouvernements fédéral et provinciaux. Cela signifie donc que, pour une série d'initiatives environnementales, la coordination des activités entre les gouvernements est un aspect fondamental.

Sources :

Comité permanent de l'environnement, *L'environnement et la Constitution*, mars 1992

Gardner, Alex, *Federal Intergovernmental Cooperation on Environmental Management: A Comparison of Developments in Australia and Canada*, 1994

Maclellan, Duncan, *Shifting From the Traditional to the New Political Agenda: The Changing Nature of Federal-Provincial Environmental Relations*, 1995

Morton, F.L., *The Constitutional Division of Powers With Respect to the Environment in Canada*, 1996