

Chapitre 8

Travailler avec le secteur privé

Table des matières

	Page	
Points saillants	8-5	
Introduction	8-7	
Objet de l'étude	8-8	
Observations	8-9	
Voies vers le développement durable dans le secteur public et dans le secteur privé	8-9	
Le chemin à parcourir — De l'amélioration de la réglementation au développement durable	8-9	
Améliorer l'efficacité de la réglementation	8-10	
Le Protocole national sur l'emballage	8-10	
Le projet « Great Printers »	8-12	
Mettre de l'avant une approche de gestion	8-14	
Éco-efficacité dans la région du Saguenay	8-14	
Le projet SIGMA	8-16	
Faire valoir l'utilité d'un processus décisionnel intégré	8-17	
Brightfields	8-17	
Les stratégies sectorielles de développement durable du Royaume-Uni	8-19	
Leçons apprises au sujet des mécanismes de coopération	8-20	
Avantages éventuels des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé	8-20	
Défis à relever pour assurer une coopération efficace entre le secteur privé et le secteur public	8-21	
Une préoccupation importante	8-22	
Les organisations non gouvernementales : des partenaires importants	8-22	
Évaluation des mécanismes de coopération	8-23	
Conclusion	8-24	
À propos de l'étude	8-25	
Pièces		
8.1	Caractéristiques des mécanismes de coopération choisis pour notre étude	8-8
8.2	Nos études de cas s'inscrivant dans le cadre de la marche vers le développement durable	8-9
8.3	Enjeux sur lesquels portera le projet SIGMA	8-16
8.4	Modalités régissant l'utilisation d'un mécanisme de coopération	8-22
8.5	L'évaluation du succès des mécanismes de coopération	8-23



Travailler avec le secteur privé

Points saillants

8.1 Le but de notre étude était d'attirer l'attention du Parlement sur l'utilisation de mécanismes de coopération mettant à contribution le gouvernement et le secteur privé, lesquels devraient permettre d'atteindre des buts environnementaux et d'autres buts plus vastes liés au développement durable. Il y a eu un accroissement de l'utilisation de ce genre de mécanismes qui comprennent, entre autres, la négociation de règles, des modalités d'observation plus souples des lois et des règlements, des codes de conduite volontaires et des ententes.

8.2 La crédibilité et l'efficacité de ces mécanismes de coopération et la reddition de comptes à leur égard suscitent des préoccupations. Ces mécanismes sont relativement nouveaux; on ne peut donc tirer de conclusions générales sur leur efficacité. Nous avons pris note de leurs avantages et des défis qu'ils posent, ainsi que des leçons que l'on peut tirer pour les améliorer.

8.3 Les mécanismes de coopération offrent des solutions prometteuses et novatrices pour résoudre bon nombre des problèmes liés à l'établissement des priorités, à l'équité et à l'efficacité que pose une approche fondée sur les principes du développement durable. Cependant, il faut établir ces mécanismes et les mettre en oeuvre avec soin. Ils ne constituent qu'une façon de concrétiser la politique de l'État et ne permettent pas de résoudre tous les problèmes. Ils sont d'une grande efficacité lorsqu'ils sont utilisés dans un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements.

8.4 Le gouvernement ne peut déléguer l'obligation qu'il a de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l'intérêt public. Pour rendre compte des résultats des mécanismes de coopération, le gouvernement doit fixer des objectifs clairs, établir des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence, puis mener des consultations afin d'identifier les participants et les autres groupes d'intérêts.

Contexte et autres observations

8.5 Les études de cas, dans le présent chapitre, attirent l'attention sur l'utilisation novatrice des mécanismes de coopération pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux et à ceux plus vastes liés au développement durable, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer à la réalisation du programme d'élaboration des politiques. Elles font ressortir les possibilités et les défis qu'offre un éventail d'instruments d'intervention de l'État allant de l'amélioration de l'efficacité de la réglementation à la promotion d'une approche de gestion faisant valoir l'utilité qu'il y aurait à adopter un processus décisionnel intégré.

8.6 Nous indiquons comment les mécanismes de coopération peuvent permettre aux organismes du secteur public et du secteur privé d'aller au-delà de leurs compétences de base et de rejoindre une clientèle autre que leur clientèle habituelle. En réunissant un éventail de ressources, de points de vue et de compétences, les parties peuvent atteindre leurs objectifs plus efficacement. Elles peuvent trouver ensemble des solutions nouvelles et novatrices qui tiendront compte des préoccupations des différents groupes d'intérêts.

8.7 Les initiatives de coopération posent un certain nombre de défis. Il faut veiller à ce que les objectifs des divers contributeurs soient compatibles et à ce que les initiatives offrent des avantages à chacun d'entre eux. Obtenir les ressources requises, trouver les bons participants, établir des relations utiles entre eux et créer un climat de confiance exigent du temps et de la patience. De plus, pour qu'ils puissent s'entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, les participants doivent avoir à coeur la réalisation des initiatives proposées et faire preuve de minutie.

Introduction

8.8 Le secteur public et le secteur privé souhaitent coopérer davantage pour favoriser l'atteinte des buts environnementaux et de ceux plus vastes liés au développement durable. Le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis et de nombreux autres pays ont adopté de nouveaux instruments de politique de coopération : négociation de règles; modalités d'observation plus souples des lois et des règlements; codes de conduite volontaires; ententes.

8.9 Un certain nombre de facteurs contribuent à cette évolution. Les enjeux deviennent plus complexes, prennent une envergure mondiale et trouver les solutions appropriées coûte plus cher. La mondialisation croissante du commerce réduit la capacité des gouvernements nationaux de réglementer les activités de façon indépendante. Le recours à des sanctions peut être utile pour faire observer les lois, mais l'application de ce principe aboutit plus souvent qu'autrement à une impasse plutôt qu'à un pas en avant dans les pays où l'on a facilement recours aux tribunaux. Par conséquent, les stratégies utilisées pour surmonter les défis environnementaux semblent de moins en moins pertinentes.

8.10 L'attitude des entreprises face aux aspects environnementaux va désormais au-delà de la simple conformité à la réglementation. Ces dernières désirent s'investir davantage dans la recherche de solutions aux problèmes environnementaux et dans la formulation de réponses aux besoins sociaux nouveaux. Cela reflète la volonté croissante du milieu des affaires de voir l'industrie, qui est partie au problème, être également partie à la solution.

8.11 L'opinion publique sur les enjeux environnementaux a réussi à pousser le secteur privé à s'impliquer davantage. Le milieu des affaires comprend mieux la valeur économique d'un rendement supérieur sur le plan environnemental et d'un engagement social. La reconnaissance par les sociétés des

avantages d'une approche de gestion incite les gouvernements à chercher de nouvelles occasions de travailler avec le secteur privé. Par exemple, lors de l'élaboration de nouveaux régimes de réglementation et de nouvelles approches pour la conception des politiques, l'industrie peut apporter son expertise en ce qui a trait à la mise au point de produits et de processus. Des relations de nature plus variée entre le gouvernement et le monde des affaires peuvent favoriser l'instauration des éléments de collaboration novateurs nécessaires pour résoudre les problèmes actuels liés à l'environnement et au développement durable.

8.12 Pour qu'il y ait développement durable il faut que la protection de l'environnement, le bien-être social et l'activité économique soient inclus dans le genre de stratégie que pourrait produire une meilleure coopération. Les mécanismes de coopération offrent des façons novatrices et prometteuses de résoudre de nombreux problèmes liés à l'établissement des priorités, à l'équité et à l'efficacité que pose une approche fondée sur les principes du développement durable.

8.13 Cependant, il faut utiliser ces mécanismes avec soin. Un mécanisme de coopération est l'une des nombreuses approches que l'on peut utiliser pour mettre en oeuvre une politique gouvernementale et cette approche est relativement nouvelle. À maintes reprises, des participants nous ont dit que les mécanismes de coopération sont plus efficaces s'ils sont utilisés dans un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements.

8.14 Les gouvernements doivent souvent prendre en considération de multiples objectifs d'intervention lorsqu'ils choisissent des instruments d'intervention. Il leur faut notamment tenir compte des préoccupations du monde des affaires au sujet des répercussions d'une réglementation rigide sur la compétitivité, éviter d'ajouter des coûts par la création de programmes de réglementation en période de réduction

Les gouvernements et les entreprises souhaitent coopérer davantage pour favoriser l'atteinte des buts environnementaux et de ceux plus vastes liés au développement durable.

Les mécanismes de coopération offrent des façons novatrices et prometteuses de résoudre de nombreuses questions. Cependant, il faut utiliser ces mécanismes avec soin.

des déficits et répondre aux préoccupations du public qui souhaite une amélioration des pratiques environnementales et du développement durable.

8.15 Le choix de mécanismes faisant davantage appel à la coopération est une tendance désormais affirmée et c'est pourquoi nous nous sommes intéressés à la transparence, à la crédibilité et à l'efficacité de ces initiatives. Il est trop tôt pour tirer des conclusions au sujet de leur efficacité. Cependant, pour évaluer ce dernier point il faut avoir pris dès le début l'engagement de mesurer et d'évaluer les résultats et de les communiquer.

Objet de l'étude

8.16 Le gouvernement travaille avec le secteur privé de multiples façons. Par exemple, cela va du partage de l'information avec le secteur privé et des consultations avec ce dernier jusqu'à la création de nouvelles entités qui produisent des biens ou des services. Dans les domaines de l'environnement et du développement durable, le gouvernement et l'industrie ont recours à des mécanismes de coopération, entre autres des ententes négociées, des programmes incitatifs et des programmes d'exemption de la réglementation.

8.17 Bien que la plupart, voire tous les mécanismes de coopération comportent un volet prévoyant l'échange de renseignements ou de connaissances, nous ne considérons pas ce volet comme une fin en soi mais plutôt comme un aspect

inhérent à l'établissement de relations et à l'étude des possibilités qu'un mécanisme de coopération peut offrir.

8.18 Aux fins de la présente étude, nous avons choisi des mécanismes de coopération faisant intervenir des partenaires du gouvernement et du secteur privé qui travaillent ensemble pour réaliser un produit ou obtenir un résultat concret. La pièce 8.1 présente les caractéristiques des types de mécanismes de coopération qui ont fait l'objet de l'étude. Certains mécanismes en étaient à leurs premières étapes et ne présentaient pas encore toutes ces caractéristiques.

8.19 Nous avons choisi des études de cas afin de montrer deux points. Premièrement, les approches de coopération peuvent être utilisées pour trouver des solutions à des problèmes environnementaux, sociaux et économiques, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer au programme plus vaste d'élaboration des politiques. Deuxièmement, des approches de coopération peuvent être utilisées pour améliorer la performance environnementale des organisations. Elles leur permettent d'aller au-delà du respect de la réglementation et d'en arriver à une gestion de l'environnement, puis à une prise de décision intégrée, centrées sur les volets essentiels du développement durable, soit les volets protection de l'environnement, développement économique et bien-être social.

8.20 Nous n'avons pas mis l'accent sur les nouveaux mécanismes de

Pièce 8.1

Caractéristiques des mécanismes de coopération choisis pour notre étude

Les mécanismes de coopération choisis pour l'étude :

- comportent un but commun que les partenaires ne pourraient atteindre seuls;
- impliquent tous les partenaires dans le processus de planification;
- dépendent de l'engagement de chacun des partenaires envers un but commun qui est clairement défini;
- fonctionnent avec les ressources fournies par chaque partenaire;
- présentent un risque que partagent tous les partenaires;
- offrent des avantages mutuels à tous les partenaires;
- servent à fournir un bien public ou à assurer un service public.

prestation des services. Nous avons examiné, mais pas en détail, des mécanismes qu'il est convenu d'appeler des « initiatives non réglementaires volontaires » et nous avons réalisé une étude de cas portant sur une initiative de ce genre, le Protocole national sur l'emballage.

8.21 Nous présentons plus de précisions sur les objectifs et l'étendue de l'étude à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'étude**.

Observations

Voies vers le développement durable dans le secteur public et dans le secteur privé

Le chemin à parcourir — De l'amélioration de la réglementation au développement durable

8.22 Nous avons introduit la métaphore de la marche vers le développement durable dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998, chapitre intitulé « Élargir les horizons : une approche

stratégique pour le développement durable ».

8.23 Dans la présente étude, nous nous sommes servis de la métaphore de la marche, du chemin à parcourir, pour montrer comment des mécanismes de coopération novateurs aident les gouvernements à passer de l'amélioration de la réglementation au développement durable (voir la pièce 8.2). On peut se servir de mécanismes de coopération à chacune des étapes de cette marche pour contribuer à la mise en oeuvre du programme d'élaboration des politiques, trouver des solutions et les mettre en oeuvre.

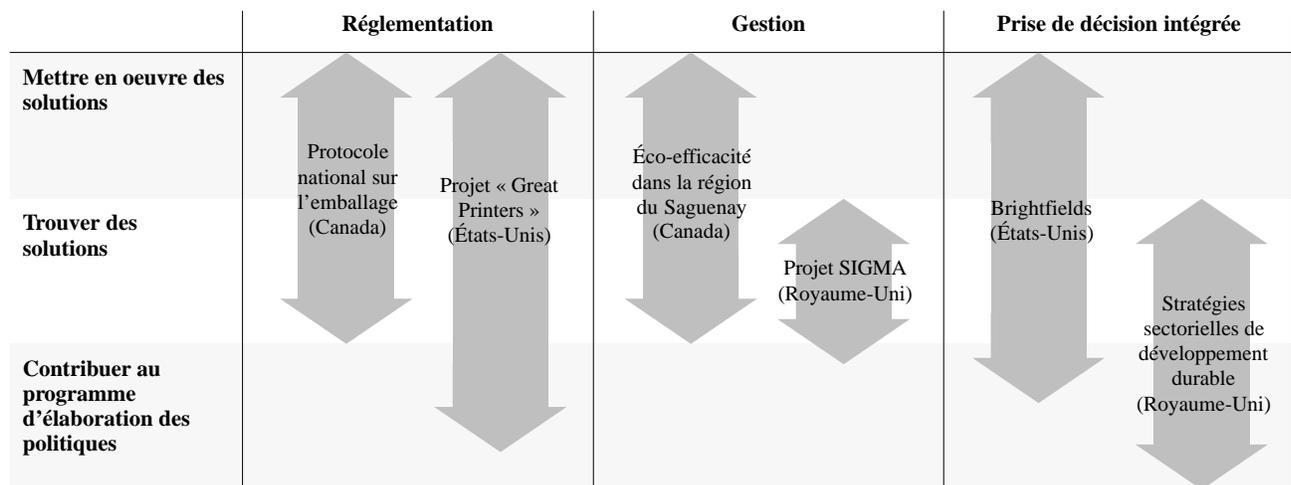
8.24 Dans le secteur privé, les sociétés améliorent leur performance environnementale tout au cours de cette marche. Elles passent successivement du respect de la réglementation à la gestion de l'environnement, puis au choix d'un processus décisionnel intégré.

8.25 Dans le secteur public, le parcours des gouvernements commence par l'amélioration du respect et de l'efficacité de la réglementation. Vient ensuite l'adoption progressive d'une approche axée sur la gestion de

Des mécanismes de coopération aident les gouvernements à améliorer la réglementation, la gestion de l'environnement et le processus décisionnel intégré.

Pièce 8.2

Nos études de cas s'inscrivant dans le cadre de la marche vers le développement durable



**La réglementation —
ou la menace d'une
réglementation accrue
— joue un rôle
nécessaire pour
promouvoir et appuyer
les mécanismes
de coopération.**

l'environnement en faisant la promotion d'outils individuels et en appuyant l'élaboration de nouveaux systèmes de gestion. Enfin, ils font valoir l'utilité qu'il y aurait à adopter un processus décisionnel intégrant les facteurs économiques, sociaux et environnementaux.

8.26 Comme nous l'avons noté dans notre étude de 1998, cette marche n'est ni séquentielle ni discontinue. Les organisations mènent des activités liées à plusieurs étapes à la fois. Par exemple, à tout le moins, elles respectent la réglementation tout en élaborant et en mettant en oeuvre des systèmes de gestion de l'environnement.

8.27 De même, dans le secteur public, un cadre réglementaire solide fournit une norme minimale de comportement et un fondement solide pour rechercher de nouvelles initiatives de coopération. Au cours de notre étude, les participants ont exprimé à maintes reprises la nécessité d'un cadre de réglementation solide comme fondement d'autres approches pouvant servir à réaliser les politiques et les programmes de l'État. Les gouvernements peuvent alors travailler plus efficacement avec le secteur privé pour faire avancer les objectifs des politiques de l'État par l'amélioration de la gestion et une meilleure prise de décision.

Améliorer l'efficacité de la réglementation

8.28 Les gouvernements font appel à un large éventail d'instruments législatifs et réglementaires pour atteindre les objectifs de leurs politiques. Ils ajoutent également à leur trousse d'outils d'autres instruments devant leur permettre d'atteindre ces objectifs, tout en réduisant les frais d'administration et en fournissant un incitatif continu à l'innovation et à l'amélioration de la performance.

8.29 On nous a dit que la réglementation — ou la menace d'une réglementation accrue — joue un rôle nécessaire quand il s'agit d'inciter l'industrie à trouver des solutions aux problèmes environnementaux. Elle peut également permettre d'avoir des règles du jeu justes et équitables pour les sociétés qui cherchent à s'avantager en devançant leurs concurrents. De plus, le gouvernement peut assurer un plus grand respect de la réglementation s'il travaille en collaboration avec l'industrie.

Le Protocole national sur l'emballage

Stimuler l'industrie par des conséquences réglementaires

8.30 À la fin des années 1980, tous les ordres de gouvernement au Canada subissaient d'intenses pressions pour résoudre la « crise des déchets solides ». En avril 1989, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), représentant les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, a demandé qu'un protocole national sur l'emballage soit élaboré. Le Protocole devait contenir des cibles et un calendrier permettant d'atteindre en l'an 2000 une réduction de 50 p. 100 des déchets envoyés dans les lieux d'enfouissement. Le CCME a créé le Groupe de travail national sur l'emballage et l'a chargé de préparer le Protocole pour le printemps 1990.

8.31 Les membres du Groupe de travail représentaient l'industrie, les consommateurs et des groupes environnementaux ainsi que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux. Le Protocole, approuvé par le CCME en 1990, devait permettre de réduire les déchets de 20 p. 100 en 1992, de 35 p. 100 en 1996, et finalement d'atteindre le but recherché, soit 50 p. 100 en l'an 2000.

8.32 Le CCME a mis au défi l'industrie de l'emballage d'atteindre volontairement ces cibles. Le CCME a fait savoir clairement que, dans le cas contraire, des règlements seraient édictés

immédiatement pour en arriver aux réductions nécessaires. L'industrie a atteint en 1996 les cibles fixées, avant l'échéance prévue, et a réduit de 51 p. 100 les déchets envoyés dans les lieux d'enfouissement. Vu les restrictions budgétaires annoncées la même année et l'atteinte de la cible prévue pour l'an 2000, le CCME a réduit progressivement les activités du Groupe de travail.

8.33 Le processus volontaire prévu au Protocole a donné à l'industrie de l'emballage la souplesse nécessaire pour atteindre les cibles fixées. Ce processus est considéré comme ayant produit les avantages environnementaux souhaités et comme ayant été plus économique que d'autres approches. On croit aussi que le processus volontaire a fait naître une participation plus vaste et a produit des résultats concrets plus rapidement que cela aurait été possible avec une réglementation traditionnelle.

8.34 Cependant, les avantages se sont étendus au-delà de la réduction des déchets. L'initiative a suscité des investissements et des innovations dans de nouveaux produits, matériels, concepts et technologies d'emballage qui, selon les participants, ont engendré des économies importantes et un avantage concurrentiel. De plus, le partenariat entre les multiples groupes d'intérêts a aidé à créer de nouvelles relations importantes et à obtenir de nouvelles perspectives sur les défis que présente la réduction des déchets. On croit que les avantages des relations créées par ces nouveaux réseaux se prolongeront bien au-delà du mandat du Groupe de travail.

8.35 On peut tirer de nombreuses leçons de l'expérience du Protocole. Dans un mécanisme de coopération, les rôles, les responsabilités et les capacités des divers intervenants doivent être clairs. Un certain nombre de participants au Protocole pensaient qu'il était possible d'établir une politique d'emballage

harmonisée à l'échelle nationale et que le CCME ou le gouvernement fédéral était en mesure de le faire. Cela n'a pas été le cas et maintenir la participation de tous, alors qu'un certain nombre de provinces commençaient à adopter leurs propres règlements, a posé un défi.

8.36 Il faut également que les définitions soient claires et que tous les intervenants se comprennent bien. Dans plus d'un cas, on n'a pas réussi à s'entendre sur les définitions du Protocole ou les définitions n'étaient pas claires.

8.37 Enfin, les participants considéraient que le rôle de la réglementation dans cette initiative était bien compris : les gouvernements n'auraient recours à la réglementation que si les cibles n'étaient pas atteintes. Pourtant, un certain nombre de provinces ont formulé des règlements sur les déchets produits par les emballages bien que les cibles aient été atteintes. Certains participants ont alors pensé que les règles d'adhésion au Protocole n'avaient pas été respectées. Toutefois, ce qui a empêché ces derniers de mettre fin à leur participation au processus a été la solide réputation acquise par ce partenariat et la perception négative que la population pourrait avoir de ce retrait.



Protocole national sur l'emballage

Les estimations de référence pour 1988 indiquent que 5,4 millions de tonnes de déchets d'emballage ont été jetées dans des lieux d'enfouissement au Canada. À la suite du Protocole national sur l'emballage et de l'engagement général envers les politiques qui y sont énoncées, cette quantité a été réduite à 2,64 millions de tonnes en 1996, ce qui représente une réduction de 51 p. 100 des déchets d'emballage annuels. (Voir le paragraphe 8.32.)

Source : Industrie Canada

Inciter l'industrie à coopérer pour élaborer et mettre en oeuvre des règlements peut améliorer l'efficacité de ces derniers et générer des avantages environnementaux et économiques.

8.38 De nombreux facteurs ont contribué au succès du Protocole. Des ressources considérables — au total, plus de 2,6 millions de dollars — ont été investies pour mesurer la performance à chaque date cible et en rendre compte. Tous les participants que nous avons interviewés ont affirmé que l'appui fourni par Environnement Canada en tant que secrétaire avait été essentiel à l'initiative. Plus important encore, le principal objectif de performance visé et les conséquences de l'inaction avaient été clairement énoncés. La menace d'une série de règlements dans l'ensemble du pays a été l'élément moteur important qui a incité l'industrie de l'emballage à participer à l'initiative.

Le projet « Great Printers »

Adapter la réglementation de manière à prévenir la pollution et à faire des gains économiques

8.39 On a reproché aux règlements de ne pas inciter les sociétés à faire davantage que ce qui était strictement requis. On leur a reproché aussi de viser des éléments environnementaux particuliers (comme l'air, le sol ou l'eau), de s'attaquer uniquement à certains polluants et souvent d'encourager des solutions visant à traiter les polluants à la fin du processus plutôt qu'à réduire ces derniers à la source. Cependant, rien ne dit que la réglementation doit préciser les techniques de contrôle ou mettre l'accent sur un élément particulier de l'environnement. Inciter l'industrie à coopérer pour élaborer et mettre en oeuvre des règlements peut améliorer l'efficacité de ces derniers et générer des avantages environnementaux et économiques.

8.40 L'industrie de l'imprimerie revêt une grande importance économique dans les États américains avoisinant les Grands Lacs. Le Council of Great Lakes Governors, l'Environmental Defense Fund et l'association Printing Industries of America ont reconnu le fait que

l'industrie se verrait de plus en plus forcée, par réglementation, d'améliorer sa performance environnementale. Pour cette raison, ils ont lancé le projet « Great Printers » en 1993.

8.41 Le projet a réuni des représentants des organismes de réglementation des États et du gouvernement fédéral américain, de l'industrie de l'imprimerie et de ses fournisseurs, de ses syndicats et des groupes environnementaux. Le but commun était de repenser le système de réglementation environnementale. Les participants au projet devaient viser véritablement la prévention plutôt que la simple réglementation et rationaliser les moyens grâce auxquels l'Agence américaine de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency) cherche à protéger la santé et l'environnement, tout en améliorant la puissance économique de l'industrie de l'imprimerie.

8.42 En juillet 1994, les partenaires ont publié un rapport qui contenait des recommandations visant à améliorer le système de réglementation. Quatre États ont mené depuis des projets et des programmes pilotes pour appliquer les réalisations et les engagements environnementaux du projet « Great Printers ».

8.43 À ce jour, plus de 350 imprimeurs ont accepté de respecter les exigences du projet. Ils ont pris les engagements suivants :

- respecter la réglementation;
- appliquer les pratiques les plus saines sur le plan environnemental;
- chercher à réduire continuellement leurs impacts sur l'environnement.

8.44 Les organismes de réglementation du gouvernement fédéral américain et des États ont réduit les dédoublements au chapitre de l'obtention des permis et des rapports à produire. Ils ont également accepté de créer des règles

d'intervention équitables pour tous en veillant à une mise en application plus efficace des lois et des règlements et en précisant l'utilisation qu'ils feraient de l'information communiquée dans les rapports. Il est maintenant plus facile pour les imprimeurs de comprendre leurs obligations et de savoir comment prévenir la pollution. Le Printers' National Environmental Assistance Center leur fournit une source d'information en ligne à jour, fiable et pertinente sur la prévention de la pollution et le respect des règlements environnementaux. Pour sa part, l'Environmental Defense Fund a encouragé les autres environnementalistes à aller au-delà de leurs rôles traditionnels de défenseur et à aider à créer une demande pour des documents imprimés plus écologiques et moins polluants.

8.45 L'approche du projet « Great Printers » comporte un certain nombre d'avantages par rapport à une approche réglementaire traditionnelle. Il peut être coûteux et peu efficace de réglementer de petites et de moyennes entreprises. Toutefois, l'impact collectif de ces entreprises sur l'environnement est considérable. En outre, les entreprises moyennes sont soumises aux mêmes exigences de contrôle et de communication de l'information que les grandes entreprises, même si elles n'ont pas les mêmes ressources pour le faire. De ce fait, les organismes de réglementation ne reçoivent pas l'information dont ils ont besoin et ils ne peuvent déterminer si les entreprises moyennes respectent les exigences en matière de performance.

8.46 Le projet « Great Printers » améliore l'efficacité des organismes de réglementation au chapitre de la réduction des impacts environnementaux nocifs en montrant aux sociétés les avantages de la prévention de la pollution. Il aide également les organismes de réglementation à mieux comprendre l'industrie et aide cette dernière — laquelle est difficile à influencer par

l'utilisation de règlements — à améliorer sa performance.

8.47 Grâce au projet « Great Printers », les participants de l'industrie peuvent réduire leurs coûts et améliorer leur réputation, avoir accès à un « guichet unique » pour connaître les exigences de la réglementation et les rapports requis, et obtenir des conseils sur le respect de la réglementation et les autres moyens de prévenir la pollution. Les sociétés admissibles peuvent se servir du sceau « Great Printers » pour commercialiser leurs produits et services.

8.48 Il faudra encore des efforts et des ressources considérables pour mettre en oeuvre les changements vastes et détaillés proposés dans le rapport de 1994 des partenaires du projet et pour les intégrer aux activités quotidiennes de tous les organismes de réglementation intéressés. Néanmoins, le projet « Great Printers »



Projet « Great Printers »

Créé par l'industrie de l'imprimerie, le sceau « Great Printers » est utilisé pour identifier les sociétés qui se sont engagées à produire une impression de qualité et à réduire leur impact sur la santé humaine et l'environnement. Chacun des quatre États qui ont participé au projet pilote a créé un sceau devant être utilisé par les sociétés respectant les exigences élaborées dans le cadre du projet « Great Printers ». (Voir le paragraphe 8.47.)

Source : Ministère des Ressources naturelles du Wisconsin (Wisconsin Department of Natural Resources)

Les approches de coopération peuvent amener le gouvernement à jouer de nouveaux rôles dont celui de partenaire d'affaires, d'agent de coalition, de catalyseur et d'agent de facilitation.

a accru la visibilité de la prévention de la pollution comme pratique d'affaires privilégiée et a accéléré les changements à ce chapitre.

8.49 L'engagement de la haute direction de chaque organisation partenaire a permis le lancement du projet « Great Printers ». Des relations solides entre les principaux intervenants ont créé un climat de confiance et de collaboration ainsi qu'un consensus. Le groupe directeur du projet a adopté dès le début une structure de régie partagée. Toutes les parties ont pris conjointement les décisions clés sur l'orientation du projet, l'ordre du jour des réunions, le processus de fonctionnement et les autres questions. Pour cela, ils ont dû partager le pouvoir décisionnel. De plus, des efforts considérables ont été consentis pour tenir informées toutes les parties susceptibles d'être intéressées et pour obtenir des réactions sur les recommandations. Plus particulièrement, les cadres supérieurs ont participé à des séances d'information offertes dans les bureaux de l'Agence américaine de protection de l'environnement afin d'obtenir son appui et son soutien pour la mise en oeuvre du projet.

8.50 Ensemble, les participants au projet « Great Printers » ont créé un partenariat unique qui a été un modèle pour l'élaboration d'une réglementation environnementale plus efficace. L'Agence américaine a appuyé l'approche utilisée dans le projet et en a favorisé l'utilisation par l'intermédiaire de ses programmes.

Mettre de l'avant une approche de gestion

8.51 La réglementation est une option d'intervention dont dispose le gouvernement pour améliorer la performance environnementale et poursuivre des buts liés au développement durable. Parmi les autres options se trouve le pouvoir de dépenser et d'encourager. L'utilisation d'autres options dans les

approches de coopération peut amener le gouvernement à jouer de nouveaux rôles dont celui de partenaire d'affaires, d'agent de coalition, de catalyseur et d'agent de facilitation. Lorsque le gouvernement s'efforce de compléter la réglementation en faisant valoir l'utilité des nouvelles approches de gestion, ces rôles deviennent plus évidents. De nouveaux défis surgissent aussi. Par exemple, plusieurs des participants que nous avons interviewés nous ont dit qu'il était essentiel de trouver des fonctionnaires connaissant les éléments motivateurs et la culture du monde des affaires.

Éco-efficacité dans la région du Saguenay

Introduction d'un outil de gestion pour l'amélioration de la performance environnementale

8.52 En 1997, Alcan Aluminium Limitée a pris l'engagement d'assurer un leadership en matière environnementale et de travailler avec ses fournisseurs afin de mieux comprendre et de réduire le plus possible les impacts environnementaux. Cette compagnie et Ressources naturelles Canada ont instauré un partenariat au Saguenay afin de mener un projet pilote pour présenter les concepts de l'éco-efficacité — réduire l'impact environnemental des opérations et la consommation des ressources — dans les petites et moyennes entreprises. À long terme, on s'attendait à ce que ces entreprises améliorent leur performance économique et environnementale.

8.53 Pour Ressources naturelles Canada, ce partenariat répondait à certains des objectifs liés au développement durable. Plus particulièrement, il donnait l'occasion de promouvoir un développement durable concret et permettait d'établir un modèle à utiliser dans les autres régions et secteurs industriels du pays.

8.54 Ce partenariat faisait intervenir un certain nombre d'autres participants, y compris des représentants des groupes

communautaires locaux, d'institutions financières et d'établissements d'enseignement, d'autres organismes fédéraux et du gouvernement du Québec. Le partenariat a bénéficié de fonds additionnels et de l'appui de la société Abitibi-Consolidated Limitée, ainsi que du Programme d'aide à la recherche industrielle du Conseil national de recherches du Canada.

8.55 Un groupe de diplômés universitaires choisis a reçu une formation sur les concepts et les outils liés à l'éco-efficacité, a fait l'apprentissage de compétences en consultation et a acquis une expérience de travail unique. Ces diplômés, sous la supervision et avec l'appui d'Alcan, du personnel du gouvernement et d'autres personnes, ont trouvé des façons d'améliorer la performance environnementale et la compétitivité des sociétés locales participantes.

8.56 Alcan a collaboré avec des experts-conseils et des personnes-ressources de l'extérieur spécialisés en environnement et fait l'essai de nouveaux outils pour remplir son engagement de principe de travailler avec les fournisseurs locaux en matière d'environnement. Le partenariat a accru également la reconnaissance de la politique et des programmes environnementaux d'Alcan et a renforcé les liens entre Alcan et Ressources naturelles Canada.

8.57 Le Ministère a acquis des connaissances pratiques sur l'application des concepts de l'éco-efficacité dans les petites entreprises ainsi qu'une expérience précieuse pour l'établissement d'autres partenariats semblables. Il possède maintenant une trousse de matériel de formation qui a été mise à l'essai sur le terrain et qui pourra servir dans le cadre de projets futurs.

8.58 De petites et de moyennes entreprises ont reçu des conseils sur l'éco-efficacité. Certaines ont déjà commencé à réaliser des économies bien réelles. Les diplômés ont acquis des connaissances sur les enjeux environnementaux et les outils de gestion

tout en acquérant une expérience de travail précieuse. De plus, la région du Saguenay a progressé vers l'atteinte des buts régionaux en matière de développement durable et fait la promotion de pratiques écologiques et d'un processus décisionnel ayant trait au développement durable.

8.59 Grâce à ce mécanisme de coopération, les partenaires ont profité de l'expertise de chacun, de réseaux et d'autres ressources nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Ainsi, les résultats du mécanisme ont dépassé au total ce que chaque partenaire aurait pu réaliser seul. Il est difficile pour le gouvernement d'établir des liens avec les petites et les moyennes entreprises. Toutefois, en travaillant avec une grande société, Ressources naturelles Canada a pu surmonter cet obstacle et faire connaître de nouveaux outils de gestion à ces entreprises.

8.60 Bien que les partenariats comportent des défis, une excellente communication et l'accent mis clairement sur des objectifs communs et concrets ont



Éco-efficacité dans la région du Saguenay

Après une formation de trois semaines, les conseillers diplômés ont travaillé auprès de petites et de moyennes entreprises pendant trois mois et ils y ont utilisé des outils d'éco-efficacité. Leur rôle était d'aider à l'analyse de la situation de la société, d'évaluer les possibilités d'amélioration et de créer un plan d'action dans le but d'améliorer la performance environnementale et économique. (Voir le paragraphe 8.55.)

Source : Ressources naturelles Canada

Il est nécessaire que le gouvernement comprenne les besoins opérationnels et les impératifs commerciaux du secteur privé.

permis aux partenaires de résoudre certaines questions et d'atteindre leurs buts. Un comité directeur, établi pour diriger et surveiller le projet pilote, a maintenu des contacts étroits avec les partenaires et a répondu rapidement à leurs préoccupations de façon constructive. Lorsque le manque de clarté de certains rôles et de certaines responsabilités a fait obstacle à la progression des projets, il s'est trouvé des personnes efficaces et d'une grande détermination pour assurer l'atteinte des résultats visés.

8.61 La compréhension qu'avait Ressources naturelles Canada des besoins opérationnels et des impératifs commerciaux du secteur privé a été la clé de voûte de ce partenariat. Le Ministère a réduit au minimum le fardeau administratif et, grâce à sa coordination interne, il a su assurer une communication cohérente avec ses autres partenaires du secteur privé.

Le projet SIGMA

Conception d'un système de gestion du développement durable de deuxième génération

8.62 La stratégie de développement durable du Royaume-Uni, révisée en mai 1999, comportait l'engagement gouvernemental de parrainer la création d'un système de gestion du développement durable, le projet SIGMA (Sustainability : Integrated Guidelines for Management). Le ministère britannique

du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry) et celui de l'Environnement, du Transport et des Régions (Department of the Environment, Transport and Regions) ont parrainé cette initiative de coopération. Le projet a été lancé en juillet 1999 grâce à des fonds d'une nouvelle initiative sur les technologies durables du ministère du Commerce et de l'Industrie.

8.63 Le projet SIGMA a fait appel à la compétence de la British Standard Institution et de deux organisations non gouvernementales : le Forum for the Future et l'Institute of Social and Ethical AccountAbility. L'objectif de l'initiative est d'étudier les outils de prise de décision pouvant prendre en compte, de façon claire et stratégique, les aspects complexes et l'échéancier à long terme du développement durable (voir la pièce 8.3). Le résultat devrait en être un système de gestion du développement durable de seconde génération pouvant être appliqué dans toute l'industrie. La première phase du projet, celle de la recherche et du développement, est terminée depuis avril 2000.

8.64 Au cours de la deuxième phase qui est en cours, des sociétés font l'essai des éléments du système de gestion. Les partenaires organisateurs cherchent 20 sociétés désireuses de participer à l'essai des outils et des normes au fur et à mesure qu'ils seront développés. Ces entreprises ont déjà commencé à examiner des enjeux environnementaux et sociaux dans leur milieu et feront connaître les

Pièce 8.3

Enjeux sur lesquels portera le projet SIGMA

Source : British Standards Institution

- Biodiversité
- Gestion du dioxyde de carbone
- Investissement dans les collectivités
- Compétitivité
- Régie d'entreprise
- Éco-efficacité
- Apprentissage des employés
- Commerce conforme aux règles d'éthique et d'équité
- Comptabilité des coûts entiers
- Plans de transport écologique
- Santé et sécurité
- Innovation
- Actifs incorporels
- Politique intégrée - produits
- Bonne gestion des produits
- Rapport
- Gestion de la réputation
- Évaluation du risque
- Planification de scénarios
- Responsabilité sociale
- Relation avec les actionnaires
- Dialogue avec les groupes d'intérêts
- Gestion de la chaîne d'approvisionnement
- Réduction des déchets

leçons tirées de leurs expériences. Des organisations non gouvernementales et des organismes de recherche sont en train d'effectuer de nouvelles recherches. D'autres groupes d'intérêts, y compris des établissements d'enseignement et des associations commerciales et professionnelles, ont été invités à faire profiter les partenaires de leurs idées et de leur expertise. Jusqu'à maintenant, près de 150 organisations ont manifesté de l'intérêt pour le projet.

8.65 Le projet SIGMA démontre que le gouvernement peut agir comme catalyseur et comme animateur responsable des projets de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Ces rôles sont nécessaires, car le développement durable comporte divers enjeux et demande la participation de nombreux intervenants, qui non seulement apportent leur expertise mais rendent aussi le processus et ses résultats plus crédibles. Dans les circonstances, le gouvernement est bien placé pour encourager les différentes parties à participer; cependant, il peut devoir faire appel à la collaboration d'un certain nombre de ministères.

8.66 Bien que le projet SIGMA en soit aux toutes premières étapes, certains facteurs ont contribué clairement à son avancement. Notamment, les partenaires croyaient fermement aux objectifs du projet et à son importance. Les promoteurs du projet ont veillé avec une attention particulière à ce que l'on retrouve parmi les partenaires principaux des experts des enjeux économiques, environnementaux et sociaux. De plus, les partenaires ont conçu un processus faisant intervenir tous les groupes d'intérêts et reposant sur la communication et la transparence.

Faire valoir l'utilité d'un processus décisionnel intégré

8.67 Les outils de gestion cherchent généralement à harmoniser deux des trois éléments du développement durable, soit l'environnement et l'économie. Le projet SIGMA s'efforce d'aller plus loin et

d'intégrer l'élément social aux systèmes actuels de gestion des systèmes environnementaux. La prochaine étape de la marche vers le développement durable est l'utilisation d'un processus décisionnel qui tiendrait compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux. Nos études de cas ci-après présentent un exemple de solutions élaborées et mises en oeuvre en coopération ainsi qu'un exemple de collaboration pour traduire le programme d'élaboration des politiques générales de l'État en résultats concrets dans le secteur privé.

Brightfields

Générer des avantages économiques, environnementaux et sociaux

8.68 Brightfields est une initiative nationale du ministère de l'Énergie (Department of Energy) des États-Unis qui vise à surmonter les défis que posent la revitalisation des centres urbains, la décontamination des déchets toxiques et le changement climatique. Le terme « brightfields » s'entend de la conversion de sites industriels contaminés et abandonnés (friches industrielles ou « brownfields ») en terrains utilisables (ou « brightfields »). Le programme permet de doter ces sites de systèmes à énergie solaire non polluante et de créer des emplois liés à la technologie de pointe dans la fabrication d'équipements héliotechniques (utilisant l'énergie solaire). Le programme peut prendre plusieurs formes comme l'installation de batteries solaires qui peuvent réduire les coûts de décontamination des sols, l'installation de systèmes héliotechniques dans le cadre du réaménagement des sites et l'installation d'usines de fabrication d'équipements héliotechniques sur ces terrains.

8.69 En qualité de promoteur, de facilitateur et de bailleur de fonds initial du programme, le ministère susmentionné a misé sur la collaboration de la ville de Chicago et de la Spire Corporation, une des grandes sociétés de l'industrie

La coopération est un moyen de répartir les risques, de réduire les coûts et d'encourager l'adoption de solutions novatrices aux défis environnementaux, économiques et sociaux.

photovoltaïque, pour lancer le premier projet dans le cadre de l'initiative Brightfields. La ville de Chicago, en collaboration avec le ministère américain de l'Énergie et la Commonwealth Edison Company, un service public d'électricité, a établi un plan complet pour aider les trois parties à atteindre leurs buts, à savoir favoriser le développement économique, réduire les changements climatiques, assainir l'air et assurer la fiabilité de l'approvisionnement en électricité.

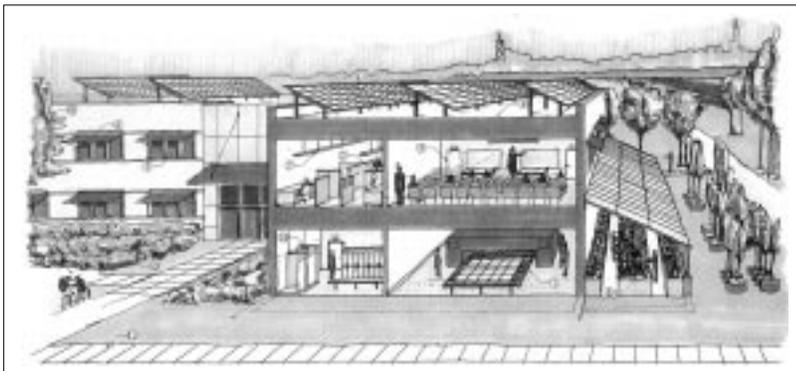
8.70 La Spire Corporation, sous le nom de Spire Solar Chicago, créera plus de 100 emplois dans la fabrication de panneaux solaires dans une friche industrielle à Chicago. Un immeuble de deux étages se trouvant sur le site sera restauré et deviendra le siège social de la Spire Solar Chicago et de Greencorps Chicago, programme qui offre des cours de jardinage communautaire. Le service de l'environnement de la ville de Chicago et le comité de l'environnement de l'American Institute of Architects se chargera de réaménager le bâtiment pour le doter d'une serre, d'un aménagement réduisant les besoins en énergie et d'un

système qui permet de capter et de réutiliser l'eau de pluie. Le siège social sera également doté d'un système héliotechnique qui fournira de l'électricité et qui permettra de faire connaître au public le fonctionnement de ce genre de système.

8.71 La ville de Chicago et la Commonwealth Edison se sont engagées conjointement à verser huit millions de dollars américains pour l'achat de systèmes héliotechniques au cours des deux prochaines années. Ces systèmes seront installés dans d'autres friches industrielles ainsi que dans des écoles, dans des immeubles à bureaux, sur des voies de transport et dans des propriétés municipales et commerciales. Au cours des cinq prochaines années, la centrale d'énergie de la Commonwealth Edison augmentera la fiabilité énergétique et améliorera la qualité de l'air en réduisant la production de dioxyde de carbone, réduction qui pourrait être de quelque 25 millions de livres.

8.72 Pour le ministère de l'Énergie américain, les partenariats sont essentiels au bon fonctionnement de son groupe de recherche et de développement, l'Energy Efficiency and Renewable Energy Network. Non seulement ce mode de fonctionnement permet de partager les coûts, mais il augmente aussi la probabilité que la recherche et le développement menés par le groupe donnent lieu à des applications pratiques. Dans le secteur de l'énergie renouvelable (l'énergie produite grâce à des sources renouvelables comme le vent et le soleil), le coût relativement élevé des nouvelles technologies pose un défi accru. Le ministère a trouvé une façon de répartir les risques, de réduire les coûts et d'encourager l'application pratique d'une de ces nouvelles technologies en l'intégrant au réaménagement des friches industrielles.

8.73 Le ministère, la ville de Chicago et la Spire Corporation n'ont jamais perdu de vue l'objectif initial de Brightfields



Brightfields

Schéma du projet de restauration écologique de l'immeuble préparé pour le projet Brightfields à Chicago, en Illinois.

L'immeuble accueille un centre de formation communautaire, un fabricant de batteries solaires ainsi que Greencorps et des locaux commerciaux. Les principes de l'efficacité énergétique et de la conservation des ressources sont appliqués. Le projet comprend une serre, des panneaux solaires sur le toit, un aménagement paysager réduisant les besoins en énergie et un système de captage des eaux de pluie. (Voir le paragraphe 8.70.)

Source : Ville de Chicago

lorsqu'ils ont attiré plus de partenaires, d'idées et de ressources. Cet apport n'a fait qu'aider le projet à avancer et à produire des avantages économiques, environnementaux et sociaux pour tous grâce à l'utilisation d'un processus décisionnel intégré.

8.74 Le projet Brightfields de Chicago s'est gagné la participation des grands dirigeants de chaque organisme partenaire à l'égard d'un ensemble de buts communs présentant des avantages évidents pour tous. Cependant, les partenaires ont dû également relever des défis. L'un d'entre eux était essentiel à la coopération entre le secteur public et le secteur privé. La plupart des partenaires, y compris certains intervenants du secteur public, avaient le sentiment que le gouvernement ne prenait pas les décisions assez rapidement. Par conséquent, il a été très difficile pour la Spire Corporation de trouver le temps et les fonds nécessaires pour mener à bien les négociations avec ses partenaires.

Les stratégies sectorielles de développement durable du Royaume-Uni

Concrétiser la politique de l'État dans le secteur privé

8.75 Le gouvernement du Royaume-Uni mène des discussions avec un certain nombre d'associations industrielles afin d'établir des stratégies sectorielles de développement durable. Le but de ces stratégies est de guider les secteurs industriels en ce qui a trait au type de mesures pratiques que ceux-ci peuvent prendre pour améliorer leur performance économique, sociale et environnementale. L'initiative met l'accent sur des approches sectorielles au développement durable, plutôt que sur des approches par milieu environnemental, comme l'air ou l'eau.

8.76 Le gouvernement du Royaume-Uni a publié sa première stratégie nationale de développement durable en 1994 et l'a révisée en mai 1999. Cette stratégie révisée compte un cadre stratégique pour guider les

interventions que voudront faire le pays, les régions, les collectivités, les personnes, les entreprises et les syndicats. Elle établit environ 150 indicateurs de progrès et un nouvel ensemble de 14 indicateurs principaux articulés autour de quatre objectifs centraux.

8.77 La stratégie nationale énonce les priorités du gouvernement en matière d'intervention de l'État et est le fruit de vastes consultations menées auprès de nombreux groupes. Dans le cadre d'une consultation plus vaste, le gouvernement a cerné des enjeux intéressant le milieu des affaires et il a consulté ce dernier sur la façon de les résoudre. Les stratégies sectorielles de développement durable étaient considérées comme des outils permettant à l'industrie de mettre sur pied des initiatives volontaires visant le développement durable. Les stratégies décriraient les moyens à utiliser pour concrétiser les priorités gouvernementales par des actions du secteur privé.

8.78 Les avantages d'une stratégie de développement durable sont nombreux. Pour préparer sa stratégie nationale, le gouvernement du Royaume-Uni avait besoin de formuler clairement sa pensée au sujet de l'éventail des enjeux sociaux,



Développement durable au Royaume-Uni

La stratégie de développement durable du Royaume-Uni présente l'engagement du gouvernement envers le progrès social, la protection de l'environnement et la croissance économique. Une initiative visant à développer des stratégies sectorielles de développement durable relativement à ces enjeux aidera le secteur privé à contribuer à l'atteinte des buts de la politique de l'État. (Voir le paragraphe 8.75.)

Source : Ministère britannique de l'Environnement, du Transport et des Régions (UK Department of the Environment, Transport and Regions)

Il est important que le gouvernement indique clairement à l'industrie, au moment où il négocie avec elle un mécanisme de coopération, s'il a l'intention d'utiliser ses pouvoirs de réglementation et de taxation et dans quelle situation il le fera.

Dans de nombreux cas, les mécanismes de coopération produisent des résultats qui vont bien au-delà de ce qu'un participant aurait pu réaliser seul.

économiques et environnementaux. Il devait également trouver des réponses à ces enjeux et élaborer des mesures pour évaluer les progrès de façon à aider la population à comprendre ces enjeux et leurs conséquences. Le gouvernement a énormément appris de cette expérience.

8.79 De même, au fur et à mesure que les associations industrielles développeront des stratégies sectorielles de développement durable, elles stimuleront la réflexion, l'analyse et l'apprentissage dans les secteurs industriels qu'elles représentent. Pour cela, il faudra comprendre les enjeux généraux inhérents au développement durable et ceux qui revêtent le plus d'importance dans un secteur donné. Le travail que feront ces associations pour cerner les impacts de ces enjeux, établir des plans pour y trouver réponse, et mesurer les améliorations de leur performance dans leurs secteurs et en faire rapport permettra à leurs membres d'en apprendre plus sur ces enjeux et sur les possibilités de changement.

8.80 Pour le gouvernement, l'un des principaux résultats des stratégies sectorielles sera le recensement des pratiques dominantes dans les divers secteurs. Par le relevé de ces pratiques et par leur promotion, le gouvernement peut aider à sensibiliser d'autres secteurs et leur permettre d'accroître leur performance.

8.81 L'élaboration de ces stratégies permet au gouvernement et à l'industrie de discuter des problèmes communs et des moyens qui s'offrent pour progresser. Déjà, des pourparlers ont été entrepris sur un éventail de sujets allant des indicateurs de rendement aux nouveaux problèmes et aux priorités nouvelles d'ordre social.

8.82 Cette initiative en est à ses toutes premières étapes et la façon dont le gouvernement et l'industrie pourront travailler ensemble n'est toujours pas claire. Bien que la haute direction de la plupart des secteurs participants aient publiquement annoncé sa ferme volonté de participer à cette initiative, il reste

toujours à s'entendre sur les détails techniques, comme les rôles et les responsabilités, les ressources à engager, le contrôle et la communication des progrès réalisés, et la désignation des secteurs où des mesures doivent être prises en priorité.

8.83 Pour l'industrie, l'un des principaux avantages de la coopération est qu'elle ne sera pas soumise à de nouveaux règlements, à de nouvelles ponctions fiscales et à d'autres mesures si elle améliore sa performance environnementale. Par conséquent, un des facteurs essentiels de cette initiative, comme dans toutes celles faisant intervenir le secteur public et le secteur privé, est de voir à ce que le gouvernement précise, au moment où sont explorées les possibilités de coopération, s'il utilisera des mesures de ce genre et la manière dont il s'y prendra. Il est important que le gouvernement indique clairement à l'industrie les différentes options politiques pouvant être utilisées entre le moment où les partenaires s'engagent à participer à l'initiative et le moment de la mise en oeuvre de celle-ci.

Leçons apprises au sujet des mécanismes de coopération

Avantages éventuels des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé

8.84 Nous avons vu comment les mécanismes de coopération peuvent permettre aux organisations du secteur public et du secteur privé d'aller au-delà de leurs compétences de base et de rejoindre une clientèle autre que leur clientèle habituelle. En réunissant un éventail de ressources, de points de vue et de compétences, les partenaires des deux secteurs peuvent atteindre leurs objectifs plus efficacement. Ils peuvent trouver des solutions nouvelles et novatrices qui tiendront compte des préoccupations des différents groupes d'intérêts. L'exécution plus rapide des projets et la diminution des coûts de mise en oeuvre pour toutes les parties, y compris le gouvernement, peuvent accroître l'efficacité. Dans de

nombreux cas, les mécanismes de coopération produisent des résultats qui vont bien au-delà de ce qu'un participant aurait pu réaliser seul.

8.85 Quand les réseaux des diverses parties sont mis à contribution, la participation plus grande et plus diversifiée des groupes d'intérêts peut engendrer des solutions plus équitables. Une approche misant sur la participation d'un vaste éventail de participants augmente la crédibilité du processus et des résultats. En élargissant et en partageant la prise de décision, les participants peuvent résoudre leurs différends, trouver des terrains d'entente et améliorer leur compréhension d'enjeux complexes. La possibilité de faire mieux connaître la problématique et de susciter des changements fondamentaux d'attitude peut produire des avantages qui vont au-delà de l'initiative dont il est question.

8.86 Le gouvernement dispose d'un certain nombre d'outils pour atteindre les objectifs de sa politique officielle. Ces outils comprennent la réglementation, l'imposition de taxes et le pouvoir de dépenser. Les mécanismes de coopération permettent au gouvernement d'atteindre ses objectifs en utilisant un éventail d'outils d'intervention de façon novatrice. Ils permettent aussi à l'industrie de contribuer de façon positive au programme d'élaboration des politiques en trouvant des solutions et en les mettant en oeuvre.

Défis à relever pour assurer une coopération efficace entre le secteur privé et le secteur public

8.87 Tout mécanisme de coopération présente des défis fondamentaux. Il faut établir des buts qui conviennent à l'ensemble des participants et voir à ce que la coopération offre des avantages à tous. Trouver les participants appropriés, obtenir les ressources requises, établir des relations de travail et gagner la confiance des intervenants, tout cela exige du temps et de la patience. Pour qu'ils puissent s'entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, les participants

doivent prendre leur engagement au sérieux et avoir le souci du détail.

8.88 L'établissement et la mise en oeuvre d'une politique de développement durable est une entreprise unique en raison de l'évolution constante de la connaissance des impacts environnementaux et sociaux de l'activité économique. En outre, l'existence d'un éventail diversifié et de plus en plus grand de groupes d'intérêts actifs et dûment mandatés vient ajouter à la difficulté de cette entreprise. L'établissement de nouvelles modalités de travail est une démarche difficile compte tenu des perceptions propres à chaque participant et des préjugés que peuvent entretenir des adversaires traditionnels à l'égard l'un de l'autre. La confiance et la confidentialité nécessaires à l'établissement de relations de coopération peuvent être problématiques, étant donné la position historique du gouvernement comme organisme de réglementation, le peu d'attrait de la réglementation pour les entreprises et le rôle traditionnel de plaideur des groupes d'intérêts.

8.89 Les différences importantes entre la culture organisationnelle du secteur public et celle du secteur privé posent des défis sur lesquels on a attiré notre attention à maintes reprises. Les différences de vocabulaire et les différences dans la façon de dire les choses nuisent à une communication efficace. Dans le secteur privé, les décisions sont prises plus rapidement et la phobie des risques y est moins forte, ce qui peut engendrer des frustrations et même l'incapacité d'en arriver à une entente. La préférence des entreprises de céder sur un point si elles obtiennent satisfaction sur un autre peut susciter de la résistance chez plusieurs groupes d'intérêts, puisqu'ils plaident leurs causes en s'appuyant sur des principes. Cette façon de faire peut également sembler inappropriée ou impossible pour les organismes de réglementation ou paraître contraire aux exigences de la politique de l'État. Enfin, les parties peuvent juger qu'il est vraiment de leur intérêt de maintenir le statu quo, ce qui les empêche

Pour assurer le succès d'un mécanisme de coopération, il faut fixer des buts convenant à l'ensemble des participants, voir à ce qu'il offre des avantages à tous les participants, investir les ressources nécessaires, préciser les rôles et les établir de bonnes relations de travail.

Le gouvernement doit établir des objectifs clairs et des mécanismes de gestion et de rapport, et faire participer tous les groupes d'intérêts pertinents.

d'adopter de nouvelles approches sans hésitation et de manière constructive.

8.90 Il existe, pour relever ces défis, une manne d'informations sur les éléments et les caractéristiques des mécanismes de coopération qui ont donné de bons résultats. Notre Bureau a effectué des travaux poussés sur les mécanismes de collaboration. De fait, nous avons présenté un cadre d'établissement pour ces mécanismes dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999), chapitre intitulé « La régie en partenariat : la reddition de compte menacée ».

8.91 Cependant, il existe beaucoup moins d'informations utiles qui permettraient de savoir quand adopter un mécanisme de coopération plutôt qu'un règlement ou d'autres outils d'intervention politique. Pour commencer à chercher des éléments de réponse, le Groupe des orientations nouvelles, composé de cadres supérieurs de sociétés canadiennes et d'organismes environnementaux, a publié une série de modalités devant régir l'utilisation de ce qu'il a appelé « les initiatives non réglementaires volontaires ». Ces modalités valent également pour les autres mécanismes de coopération (voir la pièce 8.4).

Une préoccupation importante

8.92 Le gouvernement ne peut déléguer l'obligation qu'il a de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l'intérêt public. Pour rendre compte des résultats

des mécanismes de coopération, le gouvernement doit établir des objectifs clairs et des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence. Il lui faut également procéder à des consultations lorsque vient le moment d'identifier les participants et les autres groupes d'intérêts.

8.93 Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la réglementation, ou de la menace d'une réglementation, lorsqu'il s'agit d'obtenir une collaboration efficace. De nombreux participants nous ont dit que les mécanismes de coopération exigent l'utilisation d'un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements. Un tel cadre communique l'engagement du gouvernement envers les objectifs énoncés dans la politique de l'État.

Les organisations non gouvernementales : des partenaires importants

8.94 La majorité des mécanismes de coopération que nous avons étudiés faisaient intervenir des organisations non gouvernementales (ONG) comme participants et parfois comme partenaires principaux. Nous pensons que cela reflète le rôle important que les organisations environnementales et les autres ONG jouent dans les initiatives de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

8.95 L'apport des ONG à ces initiatives peut être important. Les ONG apportent leur expertise dans le domaine de l'environnement et dans d'autres domaines, leur savoir et une évaluation des enjeux qui leur est propre. Elles

Pièce 8.4

Modalités régissant l'utilisation d'un mécanisme de coopération

Source : Adaptés de la prise de position sur les initiatives volontaires du Groupe des orientations nouvelles, 1997

- Un cadre de politique publique favorable qui offre des outils législatifs et réglementaires appropriés.
- L'entente des parties intéressées et touchées, à savoir que le mécanisme est adéquat, crédible et efficace pour atteindre les objectifs souhaités.
- La participation prévue au mécanisme, à long terme, est suffisante pour que l'on puisse atteindre les objectifs.
- Des rôles et des responsabilités clairement définis pour toutes les parties.
- La capacité des parties, participant à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au contrôle, d'assumer leurs responsabilités et de remplir leurs rôles respectifs.

ajoutent de la crédibilité aux initiatives aux yeux d'un ensemble plus vaste de groupes d'intérêts qu'intéressent ces initiatives. La participation d'une ONG reconnue à l'échelle nationale ou internationale peut aider à mieux faire connaître une initiative et à rehausser son importance auprès du public.

8.96 De nombreuses ONG possèdent des réseaux et des contacts distincts dans le monde entier, dans le secteur public et dans le milieu des activistes environnementaux et sociaux, qui peuvent apporter des points de vue différents et des ressources utiles. Leur expérience des processus consultatifs peut être particulièrement utile dans les initiatives de coopération vastes et globales.

8.97 On nous a dit que les ONG partenaires qui ont du succès arrivent, dans leur recherche de solutions réalistes à un enjeu, à trouver un point d'équilibre entre les besoins environnementaux et sociaux, d'une part, et les priorités économiques, d'autre part. De grandes sociétés et des ONG s'affairent activement à tisser des liens de tous genres et à mettre sur pied des projets qui permettront de créer des possibilités d'affaires, tout en assurant une meilleure performance

environnementale et un plus grand sens des responsabilités sociales.

Évaluation des mécanismes de coopération

8.98 Dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999), le cadre que nous avons présenté pour l'évaluation des mécanismes de collaboration mettait l'accent sur la communication de rapports crédibles, l'établissement de mécanismes redditionnels efficaces, l'assurance d'une plus grande transparence et la protection de l'intérêt public.

8.99 L'application de ce cadre à nos études de cas va bien au-delà de l'étendue de la présente étude. Cependant, les participants aux mécanismes de coopération que nous avons interviewés mentionnaient la plupart des éléments du cadre lorsqu'ils discutaient des facteurs nécessaires pour établir et mettre en oeuvre de tels mécanismes.

8.100 Ils analysaient la réussite des mécanismes auxquels ils avaient participé en fonction de trois volets (voir la pièce 8.5).

8.101 Répondre aux trois questions qui suivent aide à évaluer cette réussite. L'initiative a-t-elle atteint son objectif

Les organisations environnementales et les autres organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans les mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

Buts directs	<ul style="list-style-type: none"> • Mesurer les avantages directs sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'environnement et du développement durable. • Évaluer l'influence sur les attitudes et sur le processus décisionnel des parties en cause.
Avantages indirects	<ul style="list-style-type: none"> • Mesurer l'impact sur la qualité de l'environnement dans des secteurs autres que celui visé par l'enjeu principal. • Mesurer l'impact dans les domaines non environnementaux. • Évaluer les avantages de l'amélioration de la communication entre les parties.
Gestion du processus	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner le succès remporté par les parties dans l'établissement et l'atteinte des buts énoncés. • Examiner la satisfaction des parties quant au processus, particulièrement par rapport aux options disponibles. • Déterminer l'effet d'entraînement sur les nouvelles initiatives de coopération et la crédibilité accrue des mécanismes de coopération en général.

Pièce 8.5

L'évaluation du succès des mécanismes de coopération

Source : Adapté de Long et Arnold, *The Power of Environmental Partnerships*, 1995

Il est important de rechercher un résultat concret sur lequel seront axées chaque initiative et toute évaluation subséquente de sa réussite.

visant à améliorer une facette précise de la qualité environnementale ou à promouvoir le développement durable? L'initiative a-t-elle produit des avantages autres que ceux découlant du règlement de l'enjeu central de l'environnement ou du développement durable? Le processus de coopération a-t-il bien fonctionné?

8.102 Les participants à qui nous avons parlé ont clairement souligné l'importance de rechercher un résultat concret sur lequel seront axées chaque initiative et toute évaluation subséquente de sa réussite.

Conclusion

8.103 L'on ressent de plus en plus le besoin d'un recours à des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé pour s'attaquer à des enjeux complexes que les entités ne peuvent résoudre seules. La recherche d'un développement durable, entre autres, peut profiter d'approches de coopération novatrices en ce qui a trait à la réglementation et aux autres interventions gouvernementales possibles.

8.104 Dans cette étude, nous avons fait ressortir la façon dont les gouvernements se servent de ces approches pour atteindre des buts environnementaux et des buts plus vastes liés au développement durable. Nous avons examiné quelques-uns des avantages et indiqué certains des défis que posent l'établissement et la mise en oeuvre de telles approches. Nous avons

également décrit le rôle clé que les organisations non gouvernementales peuvent jouer.

8.105 Nos études de cas ont montré l'importance que les caractéristiques des mécanismes valables de coopération revêtent pour les participants que nous avons interviewés. Leurs commentaires nous ont également donné confirmation de la validité du cadre d'évaluation des mécanismes de collaboration que présente le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999).

8.106 Les participants que nous avons interviewés ont cerné trois facteurs nécessaires à la réussite des initiatives faisant intervenir le secteur public et le secteur privé. Ce sont :

- l'engagement d'agir rapidement;
- la compréhension des différences entre le comportement organisationnel dans le secteur public et dans le secteur privé, par exemple les différences au chapitre de la tolérance à l'égard des risques;
- la nécessité d'axer les initiatives sur la performance et sur des résultats concrets.

8.107 Ce qui est encore plus important, ces personnes ont attiré notre attention sur l'utilité d'un cadre de réglementation solide et efficace pour susciter des initiatives de coopération efficaces et pour les appuyer.



À propos de l'étude

Objectifs

Nous avons entrepris cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'utilisation des mécanismes de coopération entre le gouvernement et le secteur privé pour atteindre des buts environnementaux et des buts plus vastes liés au développement durable. Dans leurs premières stratégies de développement durable, de nombreux ministères avaient ressenti le besoin d'établir un partenariat avec le secteur privé.

Les objectifs de notre étude étaient les suivants :

- faire ressortir la façon dont les gouvernements se servent de mécanismes de coopération novateurs pour poursuivre les buts susmentionnés;
- décrire les avantages éventuels des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé;
- expliquer les défis que posent l'établissement et la mise en oeuvre de tels mécanismes;
- décrire le rôle que les organisations non gouvernementales jouent;
- tirer des leçons des études de cas pour établir et mettre en oeuvre des mécanismes de coopération crédibles et efficaces.

Étendue

Nous avons invité les ministères de l'environnement et de l'industrie (ou du commerce) du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni à nous faire connaître les mécanismes de partenariat qu'ils avaient établis avec le secteur privé. Nous avons consulté des experts et des personnes de l'industrie, du gouvernement et d'organisations non gouvernementales. Nous avons également fait une étude de la documentation sur les partenariats afin d'en connaître la gestion et de trouver d'autres exemples d'initiatives réussies.

Nous avons choisi d'étudier de façon plus approfondie huit mécanismes de coopération. Pour sélectionner ces mécanismes, nous avons effectué des recherches et interviewé des participants clés de l'industrie, du gouvernement et d'organisations non gouvernementales.

Équipe de l'étude

Commissaire par intérim : Richard Smith

Directeurs : Ron Bergin et Andrew Ferguson

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