



Engagements du gouvernement fédéral en matière d'eau douce : trois générations de stratégies de développement durable

Faits saillants

- Les principes de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) sont inclus de façon systématique dans la démarche gouvernementale.
- Dans le domaine de l'eau, de plus grands engagements en matière d'environnement prennent le pas sur les opérations gouvernementales d'écologisation.
- Les stratégies de développement durable (SDD) de la troisième génération illustrent l'incidence d'une orientation coordonnée, spécifique.

Contexte

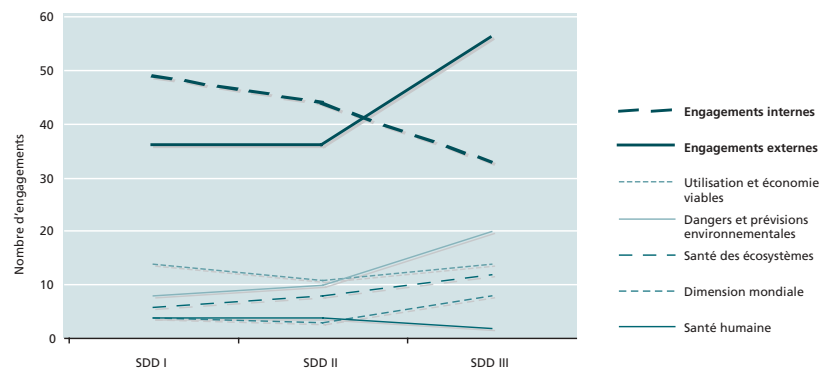
En vertu de modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*, la plupart des ministères et organismes du gouvernement fédéral sont tenus de préparer des SDD et de les mettre à jour au moins à tous les trois ans. Les premières SDD ont été déposées à la Chambre des communes en décembre 1997 avec des mises à jour en février 2001 et 2004.

Il appartient au commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) de contrôler l'état d'avancement de la mise en œuvre des SDD ministérielles et d'en rendre compte au Parlement et aux Canadiens. Ses recommandations influent donc sur l'élaboration des SDD ministérielles ultérieures.

Les SDD sont des documents stratégiques faisant état de ce que les ministères/organismes entendent faire pour mettre en place une plateforme de développement durable (DD) dans leurs politiques, programmes et opérations. On n'a pas à y répertorier les initiatives indépendantes, ni celles qui sont en cours ou qui suivent leur propre voie. Dès lors, il ne faudrait pas assimiler les SDD aux pratiques d'affaires courantes mais bien plutôt à des points de repère aptes à orienter le changement et à illustrer l'approche fédérale au regard des enjeux du DD.

L'examen des trois générations de SDD déposées devant le Parlement jusqu'à maintenant nous donne une bonne idée générale de la façon dont a évolué, ces sept dernières années, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral au regard de l'eau douce; il permet en outre d'explorer

FIGURE 1
Engagements relatifs à l'eau dans les SDD des trois générations par catégorie¹



1 Les engagements externes se répartissent entre les cinq catégories retenues dans le document cadre élaboré par le Comité interministériel des SMA sur l'eau (CISE).

certaines des éléments qui sous-tendent les engagements fédéraux en la matière. L'étude fait ressortir l'importance d'un encadrement centralisé lorsqu'il y a lieu d'énoncer, dans les stratégies ministérielles, des engagements relatifs à l'eau.

Politiques relatives à l'eau douce et engagements internationaux susceptibles d'influer sur les SDD ministérielles

Les SDD évoluent d'une génération à l'autre, à mesure que les ministères/organismes approfondissent le concept du développement durable dans le contexte de leur mandat. Graduellement, les ministères/organismes ont commencé à recourir au processus des SDD pour illustrer comment les politiques et programmes ministériels, qu'ils soient nouveaux ou non, s'adapteront en fonction du DD – plutôt que de simplement concevoir des plans correspondant aux pratiques d'affaires courantes qui tiennent compte du DD. Mentionnons, en outre, que les politiques sectorielles fédérales se transforment également; de plus en plus, elles englobent des facteurs indissociables du DD – facteurs qui reflètent les SDD et qui ont peut-être même été influencés par ces dernières. Dès lors, la question consiste à savoir si l'incidence politique et le rythme de l'évolution des SDD sont satisfaisants.

La Politique fédérale relative aux eaux date de 1987². Bien qu'on ait tenté de la réviser ou de l'actualiser, notamment en 1998, le texte de 1987 est toujours en vigueur. Certains ont toutefois soutenu que la Politique fédérale relative aux eaux n'avait pas été vigoureusement mise en œuvre dans les engagements fédéraux relatifs à l'eau, y compris dans ceux figurant dans les SDD.

La tragédie de Walkerton, en 2000, a constitué l'un des éléments moteurs du dossier de l'eau dans plusieurs ministères fédéraux. Elle a conduit à la rédaction d'un document dans lequel on revoyait les activités fédérales en cours touchant à l'eau douce et où on décrivait les priorités potentielles en la matière, en mettant l'accent sur la salubrité de l'eau potable. Le ministère de la Justice a également mis en place le *Water Issues Network*, dans le cadre duquel des conseillers juridiques de 17 ministères fédéraux ont étudié l'étendue du champ de juridiction du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion de l'eau douce. Cette étude visait à clarifier les mandats des ministères/organismes relatifs à l'eau.

Le *Plan de mise en œuvre de Johannesburg* adopté lors du Sommet mondial sur le développement durable (2002) a donné l'impulsion voulue pour étoffer les politiques fédérales en matière d'eau douce : on s'y engageait à élaborer, pour 2005, des stratégies nationales de gestion intégrée des ressources en eau et des plans d'efficience en la matière. Les SDD ministérielles ne précisent toutefois pas clairement si les engagements relatifs à l'eau douce qui y figurent résultent des engagements internationaux.

La création, à l'été 2003, du Comité interministériel des SMA sur l'eau (CISE) – sous la gouverne d'Environnement Canada et de Santé Canada – augure bien d'une meilleure coordination interministérielle à cet égard et d'une priorisation des problèmes relatifs à l'eau au sein de l'appareil gouvernemental fédéral. Le CISE a conçu un cadre permettant de cerner les activités et les priorités du gouvernement fédéral au regard de l'eau douce.

Les SDD et l'eau douce

En 1995, un *Guide de l'écogouvernement* offrait, aux ministères/organismes fédéraux, un cadre d'orientation apte à faciliter la préparation des premières SDD. Des annexes développaient des possibilités précises et des pratiques exemplaires – y compris au chapitre de l'utilisation de l'eau. Toutefois, bon nombre des idées et principes exposés dans ce document se sont révélés difficiles à intégrer aux politiques et aux programmes des ministères/organismes. Ainsi, en règle générale les SDD de 1997 n'offraient pas d'engagements clairs et mesurables.

En 2001, dans la foulée de l'examen du rôle fédéral en matière de protection et de préservation du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, le CEDD pressait le gouvernement fédéral :

- de revoir ses priorités par rapport à la gestion de l'eau douce et de cerner les plus importantes;
- de définir clairement les rôles et responsabilités des ministères/organismes fédéraux associés aux enjeux relatifs à l'eau;
- de prévoir des fonds et des programmes permettant d'agir à l'égard des priorités circonscrites.

² La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 compte cinq stratégies afin de protéger et améliorer la qualité des ressources hydriques, et encourager une gestion et une utilisation intelligentes et efficaces de l'eau.

En 2002, le CEDD recommandait que le Bureau du Conseil privé (BCP) assure le leadership de l'élaboration des SDD de la troisième génération. Le BCP a attribué ce rôle au Comité de coordination pour l'environnement et le développement durable (CCEDD), formé de sous-ministres. En 2003, Ressources naturelles Canada a chapeauté la préparation d'un document d'orientation pour assister les ministères et organismes dans la préparation des troisièmes SDD. On y proposait une courte liste de priorités clés, dont l'eau douce, qui, à l'automne 2003, a été distribué aux sous-ministres de tous les ministères/organismes qui avaient à élaborer des SDD. Malheureusement, ce document arrivait trop tard dans le processus pour influencer certaines SDD des ministères. Cependant selon l'analyse dont on fait état ci-dessous ce document d'orientation a, à n'en pas douter, influé sur nombre de stratégies ministérielles.

Le commissaire a fait ressortir diverses préoccupations générales au sujet de chacune des générations des SDD, qui s'appliquent également aux objectifs relatifs à l'eau figurant dans ces stratégies :

- la difficulté qu'éprouvent maints ministères/organismes à fixer des cibles concrètes et mesurables limite considérablement l'établissement de rapports sur les progrès réalisés et laisse entendre que, dans certains cas, on assimile les SDD à un exercice théorique;
- l'absence de coordination interministérielle quant à la préparation et à la mise en œuvre des SDD;
- le fait qu'on n'ait pas prévu de systèmes adéquats de gestion pour mettre en œuvre les SDD;
- l'absence d'une perspective pangouvernementale à l'égard du DD, ce qui a entraîné une absence de leadership de la haute direction.

L'une des difficultés majeures auxquelles on se heurte lors de l'analyse des SDD réside dans la variabilité de l'importance qu'accordent les ministères/organismes à ce qu'ils considèrent et présentent comme une « cible ». Par exemple, dans sa SDD de la troisième génération, RNCan se fixait comme cible de rédiger un des chapitres d'un document d'Environnement Canada (EC) traitant des menaces de la disponibilité de l'eau au Canada. Le document complet n'était pas assimilé à une cible distincte dans le rapport d'EC, mais plutôt comme étant une partie d'une cible plus grande. En fait, cette cible d'EC était d'un ordre de grandeur deux fois supérieur à la cible correspondante de RNCan. De tels écarts quant à l'ampleur des cibles présentées peuvent expliquer pourquoi EC, qui occupe le devant de la scène fédérale pour la plupart des aspects du dossier de l'eau douce et qui, en règle générale, se fixe les cibles les plus ambitieuses en rapport avec l'eau, présente moins des cibles externes dans les SDD des trois générations, que des ministères comme Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada ou, encore, Santé Canada. On peut également penser que l'eau étant davantage associée aux pratiques d'affaires courantes d'EC que ce n'est le cas dans d'autres ministères/organismes, elle n'a pas été intégrée à la SDD ministérielle (celle-ci ne devant pas faire état des pratiques d'affaires courantes).

Engagements ministériels au regard de l'eau dans les SDD des trois générations

Dans les SDD, l'eau ne figure toujours pas comme un enjeu faisant l'objet d'une coordination interministérielle, bien qu'on décèle des signes encourageants allant dans ce sens. Si l'actuelle gouvernance institutionnelle de l'eau mène à la fragmentation de la problématique entre nombre de ministères/organismes fédéraux dotés de divers mandats à l'égard de l'eau, le CISE est bien placé pour donner des directives et préciser les priorités pangouvernementales en ce qui concerne l'eau douce.

Le document d'orientation transmis au Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable par les coprésidents du CCEDD, avant le dépôt des troisièmes SDD, a eu une incidence, dans de nombreux ministères/organismes, sur la conception des SDD et sur l'établissement des priorités. Trois priorités étaient proposées aux ministères/organismes : l'écologisation des opérations, l'eau, le respect des objectifs fixés lors du Sommet mondial sur le développement durable. Un examen des engagements ministériels figurant dans les SDD des trois générations³ nous révèle :

- que le nombre d'engagements relatifs à l'eau est plus élevé dans les SDD de la troisième génération – 89 engagements (SDD I : 85; SDD II : 80);

³ On trouvera, dans un document complémentaire à cette note d'information, une liste complète des engagements liés à l'eau, par ministère/organisme, dans les trois générations de SDD; ce document est accessible sur le site web du PRP : <www.recherchepolitique.gc.ca/doclib/SD_BN_Federal_tables_f.pdf>.

- que le nombre de ministères/d'organismes qui ont pris des engagements externes relatifs à l'eau (par engagements externes, on entend des engagements qui débordent des activités ministérielles) est plus élevé dans les SDD de la troisième génération – 11 ministères/organismes (SDD I : 9; SDD II : 8);
- que le nombre d'engagements externes relatifs à l'eau s'est accru considérablement dans les SDD de la troisième génération (Figure 1);
- qu'il y a eu réduction du nombre d'engagements internes relatifs à l'eau (écologisation des opérations) (Figure 1); très probablement, une telle situation ne tient pas tant au recul des engagements au regard de l'écologisation des opérations gouvernementales dans le domaine de l'eau qu'à une plus vaste perspective, ainsi qu'aux progrès déjà réalisés.

Malgré les tragédies de Walkerton et de North Battleford, les engagements relatifs à la santé humaine semblent avoir accusé une baisse dans les SDD de la troisième génération (ils représentaient 5 % du total des engagements figurant dans les SDD de chacune des deux premières générations et ne représentent plus que 2 % de tous les engagements des SDD de la troisième génération), alors que les engagements liés à la santé des écosystèmes sont en hausse (7 % du total des engagements dans les SDD I, 10 % dans les SDD II et 15 % dans les SDD III). Ce qui peut être attribuable à une acceptation accrue des principes de la GIRE, qui veulent que la protection de la qualité des approvisionnements en eau soit essentielle à la protection de la santé humaine. Ceci peut aussi tenir au fait que des initiatives axées sur la santé humaine et sur l'environnement sont déjà en cours et que, dès lors, leur intégration dans les SDD ne saurait être considérée comme stratégique.

Dans l'ensemble, le nombre d'engagements relatifs à l'eau demeure restreint si on le compare au nombre total d'engagements pris dans les SDD; il a quand même accusé une légère hausse (d'environ 3 % dans les SDD des deux premières générations à environ 4 % du total dans les SDD de la troisième génération).

Conclusions

Plusieurs des ministères qui ont un rôle à jouer au chapitre de l'environnement (rôle qui ne se limite pas à la stricte incidence de leurs propres opérations) ont clairement adopté une vision plus ouverte sur l'extérieur du développement durable. On peut s'attendre à ce que les activités continues du CISE débouchent sur d'importants avantages dans un proche avenir. Notamment, la liste des priorités afférentes à l'eau douce élaborée par le CISE devrait servir de point de départ à la coordination des activités ministérielles axées sur l'eau à travers les SDD de la quatrième génération, ainsi que sous d'autres formes.

Les SDD semblent commencer à remplir le rôle pour lequel elles ont été créées, influencer sur la politique, à tout le moins au regard de l'eau.

Lectures complémentaires

Le site web du PRP <www.recherchepolitiques.gc.ca/doclib/SD_BN_Federal_tables_f.pdf> contient d'autres renseignements (des tables de données, par exemple).

Les rapports annuels du CEDD à la Chambre des communes portant sur les enjeux de l'eau douce ainsi que sur le contenu des SDD; précisément ce sont les rapports de 2001, 2002, 2003, accessibles sur le site web du CEDD <www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/99repm_f.html>.

Stratégies de développement durable ministérielles <www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/deptsd_f.html>, consulté le 16 février 2005.