



MÉMOIRE

Sur la
Stratégie fédérale de développement durable
2022-2026

8 juillet 2022



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Rédaction

Alexandra Dupéré, conseillère en environnement, CRE du Saguenay–Lac-Saint-Jean

Bérénice La Selve, recherchiste, RNCREQ

Emmanuel Rondia, directeur général, CRE de Montréal

Tommy Tremblay, directeur général, CRE du Saguenay–Lac-Saint-Jean

Martin Vaillancourt, directeur général, RNCREQ



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Maison du développement durable # 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal, QC, H2X 3V4
514 861-7022

www.rncreq.org

Table des matières

Présentation du RNCREQ et des CRE	2
Introduction	3
Une gouvernance partagée avec les autres paliers gouvernementaux	3
Exemplarité de l'État	3
Des objectifs, indicateurs et cibles à revoir	4
Nécessité de fixer des cibles intermédiaires et d'améliorer le rapport d'étape	5
Analyse d'impact en développement durable	6
Responsabilité du Canada à l'international	6
Conclusion	8
Sommaire des recommandations	8
Bibliographie	9

Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser la préservation de l'environnement, l'équité sociale et le développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation, en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. Les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – principalement des groupes environnementaux, des organismes parapublics et municipaux, ainsi que des citoyens et des entreprises.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux : changements climatiques, protection de la biodiversité, matières résiduelles, santé des lacs, gestion de l'eau, énergie, forêts, etc.

Au fil des années, le Regroupement des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais qui lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Introduction

La version provisoire 2022-2026 de la stratégie fédérale de développement durable (ci-après « la Stratégie ») propose une nouvelle approche en s'appuyant sur les objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU. Bien que le RNCREQ soutienne les ODD, cette nouvelle structure appelle quelques améliorations.

On remarque en particulier un choix d'indicateurs parfois inadapté ainsi qu'une responsabilité inégalement répartie entre Environnement et changements climatiques Canada (ECCC) et les autres paliers gouvernementaux.

Le RNCREQ propose dans ce mémoire quelques recommandations pour rendre les objectifs que se fixe le Canada plus mesurables et offre quelques pistes de solution pour impliquer tous les acteurs concernés et maximiser les chances de succès.

Une gouvernance partagée avec les autres paliers gouvernementaux

La Stratégie est présentée et portée par ECCC, qui a également la responsabilité du Bureau chargé « d'élaborer et de maintenir les systèmes et procédés permettant de contrôler la progression de la mise en œuvre de la stratégie fédérale de développement durable » (Loi fédérale sur le développement durable). Cependant le développement durable concerne tous les ministères et tous les paliers du gouvernement, c'est pourquoi « la collaboration » fait partie des principes fondamentaux de la Loi.

Confier la Stratégie à ECCC peut induire un biais de perception en faveur des aspects environnementaux du développement durable qui risque de conduire à négliger ses dimensions sociale et économique.

Dans son [mémoire précédent](#)¹ sur la Stratégie fédérale de développement durable 2019-2022, le RNCREQ souligne l'importance du partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et ses partenaires provinciaux (p. 9), ainsi que la nécessité de faire contribuer le palier municipal aux objectifs nationaux.

Nous réitérons en 2022 le même besoin de transversalité dans la mise en œuvre du développement durable entre les ministères fédéraux et les divers paliers des gouvernements fédéral et provinciaux.

Exemplarité de l'État

L'État est un des plus gros, voire le plus gros donneur d'ordre du pays. La place qu'il attribue au développement durable dans ses prises de décision impacte profondément l'économie et la culture canadiennes, car l'adoption de bonnes pratiques au niveau étatique incite les partenaires de l'État à mettre en œuvre des pratiques similaires.

1. [https://rncreq.org/images/UserFiles/files/2019_04_Memoire_Strategie_federale_DD_2019-2022-ok\(1\).pdf](https://rncreq.org/images/UserFiles/files/2019_04_Memoire_Strategie_federale_DD_2019-2022-ok(1).pdf)

Dans son [mémoire](#)² sur le « Projet de loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics », le collectif G15+, dont fait partie le RNCREQ, recommande l'ajout de critères de développement durable « obligatoires et exemplaires » aux règles contractuelles d'approvisionnement de l'État.

Cette exemplarité doit se retrouver au sein des sociétés d'État et des organisations avec lesquelles le Gouvernement fédéral a un lien fort.

Ces organisations ont également, par leurs choix d'aménagement, un impact important sur la qualité des milieux de vie. Le gouvernement du Canada doit donc s'assurer que les orientations et les mandats qui leur sont confiés sont en adéquation avec ses objectifs en matière de développement durable afin de répondre aux enjeux de protection de la biodiversité et de transition énergétique.

Le même constat s'applique aux propriétés mobilières et foncières du gouvernement fédéral. Que ce soit dans les usages des terrains ou dans la conception des bâtiments, il est primordial que les objectifs en développement durable fédéraux guident toute décision afin d'assurer la qualité des milieux de vie et répondre à l'urgence climatique.

Le RNCREQ recommande que l'État canadien systématise l'utilisation de critères de développement durable dans l'attribution des contrats publics, ainsi que dans la gestion de ses immeubles et terrains.

Des objectifs, indicateurs et cibles à revoir

Le format de la nouvelle Stratégie propose un nouveau découpage des objectifs suivant le format des ODD de l'ONU. Bien que cette initiative soit louable et démontre un souhait de la part du Canada de se rendre comparable à d'autres pays en termes de politique de développement durable, le RNCREQ est d'avis que ce nouveau découpage ne permet pas de prendre la mesure des enjeux du développement durable au Canada.

Les ODD demeurent cependant une référence pertinente qui pourrait être utilisée pour analyser la durabilité des décisions du gouvernement canadien.

Malgré la volonté exprimée dans la Stratégie de prendre en compte les « relations complexes entre l'environnement, l'économie et la société » (p.9), ce nouveau cadre se concentre principalement sur l'aspect environnemental du développement durable, au détriment de la société et de l'économie. Pour cette raison, les objectifs, cibles et indicateurs identifiés ne répondent pas toujours aux autres dimensions du développement durable.

On peut citer à titre d'exemple l'ODD 1 de l'ONU, « Zéro pauvreté », qui devient dans la Stratégie « Soutenir la préparation des Canadiens aux catastrophes naturelles et aux urgences », et l'ODD 5 « Égalité des sexes » qui devient « Promouvoir la participation des femmes canadiennes dans le secteur de l'environnement et des technologies propres ».

Le lien entre l'objectif zéro pauvreté et le fait d'informer la population des risques liés aux catastrophes semble mince, et il y aurait certainement des actions plus efficaces et pertinentes à mettre

2. https://www.g15plus.quebec/wp-content/uploads/2022/03/2022-03-15_Memoire-G15_PL12_FINAL-2.pdf

en place pour combattre la pauvreté. De la même façon, le fait d'encourager les femmes à travailler dans les secteurs susmentionnés ne suffira pas à éradiquer les inégalités femmes-hommes.

En ce qui concerne les cibles et indicateurs, ceux proposés pour l'ODD 10 (« réduction des inégalités au sein et entre pays »), consistent d'une part en l'émission d'un rapport annuel sur l'accès à l'eau potable dans les communautés des Premières Nations et d'autre part en un « Pourcentage des peuples autochtones consultés par Environnement et Changement climatique Canada dans le cadre d'activités de conservation qui considèrent la consultation comme concrète » (p. 109). La spécificité et le petit nombre de ces cibles et indicateurs les rendent inaptes à mesurer les progrès sur un sujet aussi vaste.

Le RNCREQ remet donc en question la pertinence des cibles identifiées et des indicateurs choisis et même parfois celle des objectifs énoncés ou du moins leur adéquation avec les ODD de l'ONU.

La Loi fédérale sur le développement durable ayant été modifiée en 2020 afin de mettre l'accent sur « les aspects sociaux et économiques du développement durable » (Stratégie, p. 9), il est important de remettre les autres aspects du développement durable au cœur de la Stratégie pour qu'elle réponde mieux à l'esprit de la Loi.

Le RNCREQ recommande de revoir la structure de la Stratégie pour que l'analyse de chaque objectif repose non plus seulement sur l'environnement, mais sur l'ensemble des aspects du développement durable.

Le RNCREQ recommande de ré-identifier les objectifs de la Stratégie en s'assurant qu'ils prennent en compte tous les aspects du développement durable et de définir des indicateurs et cibles permettant de mesurer toutes les dimensions du développement durable.

Nécessité de fixer des cibles intermédiaires et d'améliorer le rapport d'étape

Dans son rapport de 2019 sur la Stratégie 2019-2022, le RNCREQ souligne que « les objectifs ciblés par la Stratégie fournissent un bon portrait général (...), mais que les jalons et les cibles pour les atteindre manquent de précision », ce qui conduisait à mettre en doute « l'atteinte et la réussite de ces objectifs » (p. 7).

De plus, le [Rapport d'étape 2019-2022](#)³ est peu clair sur l'atteinte des cibles de la Stratégie 2019-2022, proposant seulement des appréciations telles que « aucune nouvelle donnée », « attention requise » ou encore « en bonne voie ». Ces appréciations ne permettent pas d'analyser avec rigueur la performance du Canada.

Il est nécessaire de tirer les enseignements de ces observations et de les appliquer à la Stratégie 2022-2026.

3. <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/durabilite/strategie-federale-developpement-durable/rapport-etape-2021.html>

D'une part, bien que des jalons à court terme y soient identifiés, ces derniers ne permettent pas toujours de mesurer les progrès effectués, car ils sont souvent présentés sous la forme d'étapes plutôt que de cibles spécifiques et mesurables. Le fait de ne pas avoir des cibles à court terme affaiblit la connaissance de l'état d'avancement des dossiers et met en péril la capacité à faire des ajustements.

D'autre part, il est important de rendre la performance du Canada publique avec un rapport d'étape contenant des données chiffrées qui permettent d'évaluer le degré de succès de la Stratégie et d'y apporter des correctifs si nécessaire.

Le RNCREQ pense également qu'il serait pertinent de déterminer plusieurs cibles par objectif. En effet, bien que l'indicateur permette de valider si la cible est atteinte, une seule cible ne permet pas toujours d'évaluer la réalisation de l'objectif. Or, plusieurs objectifs de la Stratégie n'ont qu'une seule cible, laquelle n'est parfois pas directement liée à celui-ci comme mentionné précédemment.

Le RNCREQ recommande d'attribuer aux objectifs des cibles intermédiaires spécifiques et mesurables, dont l'échéance interviendra avant la date butoir de 2026.

Le RNCREQ recommande d'attribuer plusieurs cibles à chaque objectif, et de s'assurer que les cibles lui sont directement liées.

Le RNCREQ recommande de publier les données permettant d'évaluer si les cibles sont atteintes dans le rapport d'étape de la Stratégie.

Analyse d'impact en développement durable

La Loi fédérale sur le développement durable cite dans ses principes fondamentaux « la nécessité, pour le gouvernement du Canada, de prendre toute décision en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ».

Afin de respecter l'esprit de la Loi, il faut s'assurer que l'impact sur l'atteinte des objectifs de la Stratégie est considéré chaque fois que l'État légifère ou produit une stratégie.

L'Alliance SWITCH, dont le RNCREQ fait partie, recommande de produire une analyse d'impact sur la réduction des émissions de GES des projets de loi, règlement, politique ou autre du gouvernement Québécois. Ce concept pourrait être appliqué aux décisions du gouvernement fédéral en termes de développement durable.

Le RNCREQ recommande de réaliser une analyse des impacts sur le développement durable applicable à tout projet, projet de loi, projet de règlement, projet d'orientation, politique ou plan d'action, et de la rendre disponible au public. Cette analyse pourrait se baser sur les ODD de l'ONU.

Responsabilité du Canada à l'international

La Loi fédérale sur le développement durable cite dans ses principes fondamentaux « le respect des obligations nationales et internationales dans le domaine du développement durable ».

Les obligations légales du Canada en matière climatique sont consignées dans le traité de la COP21 (l'Accord de Paris, 2015), qui engage les pays signataires à maintenir le réchauffement climatique sous 2 °C et à tendre vers les 1,5 °C.

Un [rapport](#)⁴ de Carbon Brief publié en 2021 classe le Canada parmi les dix plus gros émetteurs historiques de CO₂ au monde, ce qui indique que le Canada porte une grande part de responsabilité dans le réchauffement climatique. Sa responsabilité morale est donc d'aller au-delà de son objectif légal.

Les objectifs climatiques du Canada ont été durcis en 2021 et comportent à présent un objectif de carboneutralité pour 2050 et des cibles de réduction des émissions de CO₂ de 40 à 45 % sous les niveaux de 2005, d'ici 2030. Malgré cette hausse, ces objectifs demeurent [les moins ambitieux parmi les pays du G7](#)⁵, qui figurent tous dans la liste de Carbon Brief.

De plus, les cibles de la Stratégie 2019-2022 n'ont pas été atteintes (le rapport d'étape indique « attention requise » pour la cible « Réduire les émissions de gaz à effet de serre totales du Canada de 30 % d'ici 2030, par rapport aux niveaux d'émissions de 2005 »). Le RNCREQ faisait le même constat en 2019 sur les cibles de la Stratégie 2016-2019. Le Canada accumule donc du retard, ce qui cause une inquiétude légitime sur sa capacité à atteindre ses cibles pour 2026, particulièrement dans un contexte où elles ont été durcies.

La Stratégie indique s'appuyer pour atteindre ces cibles sur le Plan de réduction des émissions pour 2030 qui sera disponible « au milieu de l'année 2022 » (p. 134). Il faudra que ce Plan propose des cibles mesurables et intermédiaires et que tous les paliers gouvernementaux ainsi que les acteurs de la société civile soient impliqués dans cette démarche afin de garantir son succès.

De plus, les obligations internationales du Canada ne se limitent pas à ses émissions en termes de GES. Cependant, la Stratégie fait peu état des actions que le Canada soutient sur la scène internationale et comment celui-ci aborde les questions d'équité entre les nations industrialisées et les pays qui ont besoin de soutien pour atteindre les ODD.

Le RNCREQ recommande au Canada de faire preuve de davantage d'ambition dans ses cibles de réduction des émissions de GES afin d'assurer un rôle de leadership au niveau international.

Le RNCREQ recommande que le Plan de réduction des émissions pour 2030 propose des cibles mesurables et intermédiaires et que tous les paliers gouvernementaux ainsi que les acteurs de la société civile soient impliqués dans cette démarche.

4. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>

5. <https://ici.radio-canada.ca/special/accueil-internet-explorer/>

Le RNCREQ recommande de présenter dans la Stratégie les actions que le Canada soutient sur la scène internationale notamment concernant les questions d'équité entre les nations.

Conclusion

Afin de bonifier sa Stratégie de développement durable 2022-2026, le Canada doit répartir la responsabilité de la Stratégie entre les divers ministères de son gouvernement, faire preuve d'exemplarité dans ses achats et la gestion de ses immeubles et terrains, se fixer des indicateurs et cibles mesurables en quantité et dans le temps, revoir ses cibles de diminution de GES à la hausse et se doter d'une analyse de développement durable permettant de mesurer l'impact de chacune de ses décisions sur les progrès de sa Stratégie.

Atteindre les divers paliers gouvernementaux peut s'avérer un défi, nécessitant de se doter des bons partenaires sur le terrain.

Outre la participation à l'élaboration de la loi provinciale sur le développement durable ainsi qu'à celle du Plan d'action de développement durable du Québec, le RNCREQ a coordonné plusieurs projets de grande envergure visant l'acquisition de connaissances sur le concept et la mise en œuvre du développement durable par les professionnels et les décideurs du milieu municipal, tels que « [Par notre PROPRE énergie](#) »⁶ (2017-2020) et « [Climat de changement](#) »⁷ (2022-2025), ce dernier étant financé par le gouvernement fédéral.

Le RNCREQ propose donc son aide au gouvernement fédéral pour rejoindre les partenaires municipaux et les acteurs de la société québécoise et coordonner des actions favorisant l'atteinte des objectifs de la Stratégie fédérale de développement durable.

Les conseils régionaux de l'environnement participent depuis 2004 aux réflexions québécoises sur le développement durable et collaborent étroitement depuis de nombreuses années avec les municipalités.

6. <https://rncreq.org/portfolio/par-notre-propre-energie/>

7. <https://rncreq.org/portfolio/climat-de-changement/#:~:text=La%20d%C3%A9marche%20Climat%20de%20changement,mieux%20agir%20pour%20le%20climat.>

Sommaire des recommandations

1. Le RNCREQ recommande que l'État canadien systématise l'utilisation de critères de développement durable dans l'attribution des contrats publics, ainsi que dans la gestion de ses immeubles et terrains.
2. Le RNCREQ recommande de revoir la structure de la Stratégie pour que l'analyse de chaque objectif repose non plus seulement sur l'environnement, mais sur l'ensemble des aspects du développement durable.
3. Le RNCREQ recommande de ré-identifier les objectifs de la Stratégie en s'assurant qu'ils prennent en compte tous les aspects du développement durable et de définir des indicateurs et cibles permettant de mesurer toutes les dimensions du développement durable.
4. Le RNCREQ recommande d'attribuer aux objectifs des cibles intermédiaires spécifiques et mesurables, dont l'échéance interviendra avant la date-butoir de 2026.
5. Le RNCREQ recommande d'attribuer plusieurs cibles à chaque objectif, et de s'assurer que les cibles lui sont directement liées.
6. Le RNCREQ recommande de publier les données permettant d'évaluer si les cibles sont atteintes dans le rapport d'étape de la Stratégie.
7. Le RNCREQ recommande de réaliser une analyse des impacts sur le développement durable applicable à tout projet, projet de loi, projet de règlement, projet d'orientation, politique ou plan d'action, et de la rendre disponible au public. Cette analyse pourrait se baser sur les ODD de l'ONU.
8. Le RNCREQ recommande au Canada de faire preuve de davantage d'ambition dans ses cibles de réduction des émissions de GES afin d'assurer un rôle de leadership au niveau international.
9. Le RNCREQ recommande que le Plan de réduction des émissions pour 2030 propose des cibles mesurables et intermédiaires et que tous les paliers gouvernementaux ainsi que les acteurs de la société civile soient impliqués dans sa démarche.
10. Le RNCREQ recommande de présenter dans la Stratégie les actions que le Canada soutient sur la scène internationale notamment concernant les questions d'équité entre les nations.

Bibliographie

Alliance SWITCH (2022). Dix recommandations pour une économie + verte.

Publication à venir sur le [site de SWITCH](#)

Carbon Brief (2021). *Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?*

Collectif G15+ (2022). *Achats responsables : au-delà du pouvoir d'agir, une obligation d'exemplarité de nos marchés publics.*

GIEC (2019). *Réchauffement planétaire de 1,5°C.*

Gouvernement du Canada. *Émissions de gaz à effet de serre.*

Gouvernement du Canada. *Loi sur la responsabilité en matière de carboneutralité.*

Gouvernement du Canada. *Loi fédérale sur le développement durable.*

Gouvernement du Canada. *Page de la consultation publique sur la Stratégie fédérale de développement durable 2022-2026.*

Gouvernement du Canada. *Rapport d'étape sur la Stratégie fédérale de développement durable 2019-2022.*

ONU. *Objectifs de développement durable.*

Radio Canada (2021). *Réduction des GES : le Canada en retard, disent les environnementalistes.*

RNCREQ, *Climat de changement.*

RNCREQ (2019). *Mémoire sur la Stratégie fédérale de développement durable 2019-2022.*

RNCREQ, *Par notre PROPRE énergie.*