

**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
1**

Le développement durable au Canada



KE
3619
R491
1994
No. 1

35245
62
7

Canada™

Préparé par : fonctionnaires d'Environnement Canada

pour : Bureau de la LCPE
Environnement Canada, Protection de l'environnement
351, boul. St-Joseph
5e étage, Place Vincent Masséy
Hull (Québec) K1A 0H3



Papier recyclé à 100%
fait de fibres post-consommation

— Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue: En40-224/1-1994

ISBN : 0-662-61188-8

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 1 |
| 1. Renseignements généraux | 1 |
| • <i>Que faut-il faire pour réaliser le développement durable ?</i> | 2 |
| • <i>Quels mécanismes sont nécessaires pour favoriser le développement durable ?</i> | 4 |
| • <i>Les efforts actuels vers l'élaboration de stratégies de développement durable</i> | 5 |
| 2. La LCPE et le développement durable | 7 |
| 3. Les options permettant de favoriser le développement durable par l'entremise de la LCPE | 9 |
| • <i>Option 1 Élargir la portée de la LCPE afin qu'elle traite du développement durable</i> | 9 |
| • <i>Option 2 Élargir la portée et le champ d'application de la LCPE en matière de déchets et de polluants</i> | 10 |
| • <i>Option 3 Modifier la LCPE pour qu'elle traite des polluants et des déchets ciblés de façon plus efficiente et efficace</i> | 10 |

KE
3619
R491
1994
No. 1

3023056 G

Le développement durable au Canada

INTRODUCTION

Dans le présent document, on examine les possibilités et les moyens d'améliorer la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* en vue de favoriser le développement durable au Canada. Le gouvernement canadien s'est engagé à faire concorder les programmes nationaux en matière d'environnement et d'économie.

Dans la première partie du document, on donne des renseignements généraux sur les conditions et mécanismes qui sont nécessaires au développement durable, et l'on décrit les initiatives actuelles visant l'élaboration de stratégies à l'égard de celui-ci. Dans la deuxième partie, on discute de la LCPE et du développement durable. Enfin, dans la troisième partie, on décrit diverses options permettant de favoriser le développement durable au Canada grâce à la LCPE.

1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Depuis la promulgation de la LCPE en 1988, les principes du développement durable ont été de plus en plus largement acceptés partout sur la planète. Bien que l'on prône depuis longtemps la notion de durabilité¹, l'expression «développement durable» a été largement popularisée, au milieu des années 1980, par la Commission mondiale de l'environnement et du développement des Nations Unies. Cette Commission a conclu qu'il faut apporter des modifications majeures aux politiques et pratiques locales, régionales et mondiales, de façon à unifier la prise de décisions économiques, environnementales et sociétales, pour assurer le bien-être de l'humanité et préserver l'écosystème mondial au profit des générations présentes et futures.

Depuis ce temps, les pays se sont débattus avec les diverses interprétations du concept de développement durable; ils se sont aussi efforcés de surmonter les conflits jugés inhérents à toute tentative de concevoir des mécanismes de mise en œuvre. Il ne faut pas oublier, lorsque l'on parle de développement durable, que ce n'est pas sur la fin qui est contestée mais les moyens utilisés pour y parvenir.

Il y aura de légères différences entre ce que les divers secteurs industriels et paliers de gouvernement entendront par développement durable, et de légères différences également dans la manière dont chacun s'y prendra pour le réaliser. Souhaitant dissiper la confusion qui entoure la définition du développement durable, l'Union mondiale pour la nature, les Nations Unies (dans le cadre de leur Programme pour l'environnement) et le Fonds mondial pour la nature font remarquer, dans leur document intitulé *Sauver la planète - Stratégie pour l'avenir de la vie*, que cette confusion tient au nombre toujours plus grand de termes employés comme synonymes dudit développement durable. Or, il faut définir soigneusement ces termes si l'on veut que tout soit bien clair².

Il est compréhensible qu'il y ait une prolifération de termes et de significations, tous englobés dans le concept de développement durable, puisqu'il s'agit d'introduire un nouveau paradigme qui exige que des changements importants aient lieu. Le concept est vaste, applicable à des questions d'ordre international, national, régional, local, géopolitique, social, économique, culturel, sanitaire et écologique. Son officialisation nécessite l'uniformisation des politiques publiques, particulièrement de celles qui visent à soutenir la compétitivité, la création d'emplois et l'environnement. Une compréhension claire de ce qui constitue le développement durable au Canada et à l'étranger ne fait que commencer à émerger.

On ne pourra pas réaliser le développement durable du jour au lendemain. Les gouvernements, l'industrie et le public essaient de faire face à l'évolution des attentes, des valeurs, des connaissances et de l'expertise. On lutte pour passer d'un niveau d'analyse (santé et environnement) à un autre (capacité maximale et durabilité; économie et création d'emplois). En outre, on ne reconnaît pas encore complètement que la notion de développement durable suppose un changement fondamental dans la gestion des ressources et dans les modèles de production et de consommation.

Que faut-il faire pour réaliser le développement durable ?

Dans le document *Stratégie mondiale de la conservation*³, publié en 1980, on indique trois objectifs fondamentaux en matière de développement durable :

- préserver les processus écologiques et les systèmes de soutien de la vie essentiels;
- conserver la diversité biologique et génétique;
- assurer l'utilisation viable des espèces et des écosystèmes.

Dans les ébauches ultérieures de la Stratégie, on se penchait aussi sur la durabilité de la santé humaine et la qualité de la vie.

En 1987, la Commission mondiale de l'environnement et du développement⁴ indiquait que les politiques nationales en matière d'environnement et de développement, adoptées en vertu du développement durable, devaient comporter les objectifs fondamentaux suivants :

- la relance de la croissance;
- le changement de la qualité de la croissance;
- la satisfaction des besoins essentiels en matière d'emploi, de nourriture, d'énergie, d'eau et d'hygiène;
- le maintien d'un niveau de peuplement viable;
- la préservation et l'amélioration de la base de ressources;
- la réorientation de la technologie et la gestion du risque;
- la fusion des questions environnementales et économiques lors de la prise de décisions.

Daly et Cobb⁵ ont indiqué que les trois conditions suivantes doivent être remplies pour que le développement soit viable :

- le taux d'exploitation des ressources renouvelables ne doit pas excéder leur taux de régénération;

- le taux d'extraction des ressources non renouvelables ne doit pas dépasser le taux de mise au point des substituts de ressources renouvelables;
- les taux de pollution et de production de déchets ne doivent pas excéder les taux d'assimilation des substances polluantes.

Dans le document *Sauver la planète*⁶, l'Union mondiale pour la nature, les Nations Unies (dans le cadre de leur Programme pour l'environnement) et le Fonds mondial pour la nature soutenaient qu'on pouvait réaliser une société viable en se conformant aux principes suivants :

- respecter la communauté de la vie;
- améliorer la qualité de la vie;
- préserver la vitalité et la diversité de la Terre;
- réduire au minimum l'épuisement des ressources non renouvelables;
- respecter la capacité de charge de la planète;
- changer les comportements et habitudes individuels;
- donner aux collectivités les moyens de gérer leur propre environnement;
- créer un cadre national propice à l'intégration du développement et de la conservation;
- forger une alliance mondiale.

Jusqu'ici, les travaux et les principes susmentionnés ont porté essentiellement sur les ressources renouvelables, plus précisément sur les taux d'utilisation et de reconstitution par rapport à une pondération des demandes d'utilisation soutenue. Les ressources non renouvelables ne peuvent être reconstituées. Toutefois, elles ne sont pas consommées au moment de leur utilisation initiale, et il est possible de les recycler et de les réutiliser nombre de fois sans qu'elles ne perdent rien de leurs propriétés physiques. Autrement dit, elles ne sont pas perdues pour les générations à venir si on les extrait pour s'en servir aujourd'hui. On ne s'est pas suffisamment intéressé aux ressources non renouvelables du point de vue du développement durable. On s'efforce à présent de définir de quelle manière celui-ci s'applique à ces ressources, en particulier, aux substances minérales et aux métaux.

Dans le document intitulé *Sustainable Development Provincial Mineral Policies and Their Application*⁷, le gouvernement du Manitoba montre qu'il a beaucoup progressé dans la définition de l'application du développement durable aux ressources non renouvelables. Voici les principes qu'il préconise d'appliquer pour parvenir à ce type de développement :

- intégrer les décisions d'ordre environnemental et économique;
- gestion - gérer l'environnement et l'économie pour le bien des générations présentes et futures;
- responsabilité commune - nous sommes tous responsables et comptables des décisions et des actions
- prévention - prévoir, prévenir et atténuer les répercussions négatives sur l'environnement et sur l'économie;
- conservation - préserver les processus écologiques, la diversité biologique et les sous-écosystèmes essentiels, prélever les ressources réutilisables en fonction de rendements équilibrés, et faire un usage judicieux et rationnel de nos ressources renouvelables et non renouvelables;

- gestion des déchets - réduire, réutiliser, recycler et récupérer les produits de notre société;
- améliorer la capacité de production, la qualité et les aptitudes à long terme de nos écosystèmes naturels;
- assainir et remettre en valeur les milieux endommagés;
- innovation scientifique et technologique, et recherche et développement de techniques sont essentiels à un meilleur environnement; et
- responsabilité globale - penser mondial et agir localement.

Il n'existe aucune définition reconnue mondialement de ce qu'est le développement durable. Malgré le caractère divers des principes, objectifs et conditions décrits ci-dessus, le message sous-jacent reste le même. L'économie est, directement ou indirectement, totalement dépendante des ressources et des systèmes naturels, qui constituent les composantes des écosystèmes. Il faut tenir compte de chaque palier d'interaction entre les systèmes économique et écologique si l'on veut favoriser le développement durable.

Quels mécanismes sont nécessaires pour favoriser le développement durable ?

Les chefs de gouvernement venus du monde entier qui participaient, en 1992, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), pour discuter de la façon de répondre au rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement et pour prendre des décisions à cet égard, ont élaboré d'un commun accord un programme d'action intitulé *Action 21* qui devait servir de schéma directeur de la mise en œuvre du développement durable.

Dans le chapitre 8 d'*Action 21*, on souligne que les lois et règlements environnementaux adaptés aux conditions particulières de chaque pays constituent l'un des instruments les plus importants pour mettre en action les politiques en matière d'environnement et de développement. «Si l'on veut intégrer efficacement les notions d'environnement et de développement dans les politiques et pratiques de chaque pays, il est essentiel d'élaborer et de mettre en œuvre des lois et règlements intégrés, applicables et efficaces, qui soient fondés sur de solides principes sociaux, écologiques, économiques et scientifiques»⁸ (traduction libre). On note également que bien que la quantité de textes juridiques relatifs à la mise en œuvre des politiques en matière d'environnement et de développement augmente constamment, le processus d'élaboration des lois semble être improvisé au coup par coup dans un grand nombre de pays. Ce programme et d'autres rapports soulignent qu'il est nécessaire que les pays élaborent des lois et règlements intégrés dans le cadre d'une structure globale de développement durable.

Bien que les lois et règlements en matière d'environnement soient importants, on ne peut pas s'attendre qu'ils suffiront à régler les problèmes liés à l'environnement et au développement. Dans le chapitre 8 d'*Action 21*, on indique qu'il est tout aussi crucial que les prix, les marchés et les politiques budgétaires et économiques des gouvernements jouent un rôle complémentaire dans le façonnement des attitudes et des comportements vis-à-vis de l'environnement. «Dans un contexte économique favorable à l'échelle nationale et internationale et grâce à la structure juridique et réglementaire nécessaire, les

approches économiques et celles axées sur le marché peuvent, dans un grand nombre de cas, accroître la capacité de régler les questions liées à l'environnement et au développement»⁹ (traduction libre).

Chacun des nombreux instruments directeurs qui existent à tous les paliers gouvernementaux, qu'il s'agisse de règlements, de mesures axées sur le marché, d'impôts, de dépenses, de persuasion, etc., a un rôle crucial à jouer dans la planification du développement durable. Au Canada, les ministères de l'environnement des divers gouvernements ont hérité de la tâche de diriger la transition vers la durabilité, principalement parce que, dans l'ensemble, on avait d'abord mis l'accent sur les préoccupations en matière d'environnement. Ces ministères ont sans conteste un rôle clé à jouer dans la coordination des activités. Cependant, les autres ministères et organismes gouvernementaux ont également des rôles importants à jouer par certains de leurs pouvoirs et responsabilités.

Les impôts, les dépenses ministérielles, les budgets gouvernementaux, etc., peuvent avoir un effet énorme sur le niveau de développement durable du pays. Certains soutiendraient même que les décisions que prennent les gouvernements pour se procurer des fonds et les dépenser sont plus susceptibles de promouvoir des pratiques valables ou non en matière de développement durable que toute autre politique gouvernementale.

La responsabilité de s'orienter vers un développement durable n'incombe pas uniquement aux gouvernements; elle revient aussi à l'industrie, aux organismes non gouvernementaux et au grand public. Le concept de développement durable a trait à un changement de comportement; il exige non seulement que des modifications majeures soient apportées dans les processus décisionnels des gouvernements, mais aussi dans ceux du foyer, de l'école, des bureaux, des salles du conseil et des usines du pays. Enfin, et c'est peut-être là le plus important, le développement durable exige la participation intégrée de tous les paliers gouvernementaux, des Premières nations, du secteur privé, d'un grand éventail d'institutions et de groupes d'intérêt, des médias et du grand public, au pays et dans le monde.

L'intégration des responsabilités et des actions de tous les intervenants est un facteur clé de la transition vers la durabilité. Les gouvernements, les organismes environnementaux non gouvernementaux (ONG), les peuples autochtones, les établissements d'enseignement, l'industrie et les syndicats s'entendent de plus en plus à reconnaître qu'une stratégie de développement durable nationale est nécessaire pour favoriser ce type de développement au Canada. Ils conviennent également qu'une telle stratégie doit comporter des démarches sectorielles, plus une démarche holistique plus générale qui les lie les unes aux autres.

Les efforts actuels vers l'élaboration de stratégies de développement durable

Les réponses aux exigences du développement durable sont évidentes sur plusieurs paliers de gouvernement. En voici quelques exemples récents : la création d'institutions internationales et nationales qui ont pour mandat explicite d'entreprendre des projets de développement durable, la prolifération de conventions et d'accords internationaux, ainsi que l'élaboration de nouvelles lois dans de nombre de provinces, de municipalités et de ministères fédéraux.

Au Canada, divers plans et activités volontaires en matière de durabilité ont émergé d'un grand nombre de secteurs sociaux et industriels. Dans une étude récente ayant pour objectif de rendre clairement compte des activités actuelles en matière de développement durable au Canada, l'Institut international du développement durable, situé à Winnipeg, a démontré qu'il se faisait un travail considérable aux niveaux local, régional et national en vue d'instaurer le développement durable au Canada.

Il est évident qu'on commence à intégrer les rôles et responsabilités de toute la population canadienne. Cette tournure est mise en lumière par l'engagement récent pris par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) : rationaliser la structure de gestion de l'environnement au Canada en harmonisant les rôles des administrations fédérale, provinciales et territoriales en matière de protection de l'environnement. Cela se reflète aussi dans la tendance qui se dessine dans certaines provinces, notamment en Alberta et en Nouvelle-Écosse, vers une législation générale en matière d'environnement.

Plusieurs autres initiatives gouvernementales sont à citer à cet égard, telles que la convention accessoire sur la protection de l'environnement de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les négociations sur les obstacles internes au commerce, l'examen des responsabilités générales des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que l'examen, par le gouvernement fédéral, des impôts et des autres instruments directeurs de politique économique en vue de s'assurer qu'ils appuient des pratiques saines sur le plan environnemental. Chacun de ces secteurs présente la perspective d'un effet important sur la gestion de l'environnement au Canada, et donc sur le développement durable.

En outre, dans le cadre du Projet de société, on s'efforce actuellement de coordonner, dans un plan national, les efforts faits partout au Canada en matière de durabilité. Ce projet est l'œuvre des représentants d'un grand nombre de secteurs de la société canadienne, notamment du milieu des affaires, des gouvernements, d'organismes communautaires et environnementaux, ainsi que d'organismes de développement international, qui ont formé une coalition et se sont réunis pour trouver des moyens d'engager le plus grand nombre possible de Canadiens et de Canadiennes à relever les défis proposés par la CNUED, ainsi que pour définir un plan d'action commun en vue d'effectuer la transition vers la durabilité. Environnement Canada tente de jouer le rôle de premier plan dans l'élaboration de l'aspect fédéral d'une stratégie nationale sur le développement durable.

Lors de la conférence (CNUED), le Canada s'est engagé à élaborer une stratégie nationale visant le développement durable. D'après *Action 21*, ce genre de stratégie constitue l'un des principaux moyens qu'utiliseront les pays pour mettre en œuvre les accords et les traités conclus lors de la CNUED. Selon *Action 21*, la stratégie doit être fondée sur les divers plans et politiques sectoriels qui sont mis en œuvre au pays dans les domaines économique, social et environnemental; elle devrait aussi harmoniser ces divers plans et politiques. Elle doit avoir pour but d'assurer un développement économique qui réponde aux besoins sociaux, tout en protégeant la base de ressources et l'environnement au profit des générations futures.

Définir les paramètres d'application de la LCPE et de tous les autres instruments constituerait un objectif fondamental pour une stratégie canadienne en matière de développement durable. Elle définirait les rôles et responsabilités des divers intervenants. D'ici à ce qu'une telle stratégie soit formulée, il sera toujours difficile de juger quels instruments sont nécessaires, quelle est la façon de les appliquer et, ce qui est plus important, quels progrès sont réalisés. La population canadienne appuie une démarche où le gouvernement fédéral jouerait un rôle de premier plan dans l'élaboration de cadres de principes et de critères d'ensemble qui serviraient à réaliser le développement durable.

2. LA LCPE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La LCPE a été conçue et présente la structure voulue pour aborder les problèmes qui surgissent principalement lors d'une ou de plusieurs des dernières étapes d'un processus économique donné, dans le but de réduire la pollution engendrée par ce dernier. Plus précisément, la LCPE régleme la production de certains polluants et déchets, particulièrement les substances toxiques, les substances nutritives, certains polluants atmosphériques contrevenant aux dispositions relatives aux substances toxiques, et certains déchets rejetés dans la mer. Ces déchets représentent une petite, mais importante fraction de la production totale de déchets du système économique, qui englobe aussi les déchets solides incombustibles, les eaux usées et autres effluents, les produits de la combustion et de la biomasse de combustibles fossiles, la cellulose, le caoutchouc, le plastique, les métaux, la roche stérile, le sol érodé et une série d'autres matières. Dans certains des secteurs qu'elle vise, la LCPE ne touche qu'une petite partie des sources des polluants ciblés, par exemple dans le cas des rejets de substances nutritives, des émissions atmosphériques et des rejets en mer.

On arrive souvent à réduire la production des déchets visés par la LCPE en trouvant des substituts qui ont un fonctionnement similaire à celui des polluants ciblés, mais dont les effets sont moins délétères lorsqu'ils sont rejetés dans le système écologique. Dans le cas de l'immersion en mer, on peut, en vertu de la LCPE, établir des précautions ou des limites qui s'appliquent à une activité d'immersion, ce qui est essentiellement une forme d'atténuation, ou encore refuser de délivrer un permis d'immersion en mer, ce qui entraîne l'élimination des déchets ailleurs.

Dans une certaine mesure, le fait que la LCPE encourage la substitution et l'atténuation constitue un facteur favorable, parce qu'il mène à des processus qu'à certains égards l'on juge moins nuisibles sur le plan écologique. Cependant, il ne s'agit pas de mesures «gratuites». Elles comportent aussi leurs propres coûts en ressources, en énergie et en effets sur l'environnement; souvent, il s'agit plutôt d'un choix fait parmi les divers effets en matière d'environnement et d'énergie que d'une véritable réduction de l'ensemble de ces effets. La LCPE obtient donc certains avantages facilement reconnaissables à des coûts parfois moins reconnus, mais elle n'engendre pas la gamme plus large d'avantages environnementaux qui découleraient d'une réduction de la consommation économique globale.

En outre, comme la LCPE traite surtout de l'aspect production du système économique, les effets écologiques les plus importants du processus économique

se produisent avant que cette loi ne prenne effet. Les premières phases ou le début du processus économique, soit l'appropriation ou l'extraction de ressources telles que de la terre, des matières premières, de l'énergie et d'autres ressources présentes dans le système écologique ou produites par celui-ci, absorbent de grandes quantités de ressources qui sont ensuite subdivisées et réparties dans les diverses phases intermédiaires des secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Le processus économique se déroule de telle sorte que les matières et l'énergie initialement appropriées sont de plus en plus subdivisées jusqu'à ce qu'elles soient utilisées aux fins prévues, puis sont récupérées, réutilisées, recyclées, quand elles ne sont pas évacuées, abandonnées ou, dans le cas de l'énergie, consommées ou dissipées, et réinjectées dans l'écosystème.

Il est évident que la portée actuelle de la LCPE limite sa capacité de favoriser le développement durable au Canada. Cependant, malgré ses limites, la LCPE est une composante essentielle des stratégies canadiennes visant la réalisation du développement durable. Quelles que soient les mesures élaborées ou mises en œuvre pour aborder d'autres aspects de l'interaction entre les processus écologique et économique, les substances toxiques, les substances nutritives, l'immersion de déchets en mer, la pollution atmosphérique et les autres facteurs de pollution ciblés par la LCPE continueront de menacer les écosystèmes et la santé des êtres humains et, par le fait même, la base de ressources dont dépend le développement économique.

On trouve, dans la LCPE, peu de référence directe au concept du développement durable, qui en était à ses débuts au moment de l'élaboration de la Loi, en 1986-1987. Cependant, la plupart des articles de la LCPE, sinon tous, peuvent être considérés comme des mesures qui appuient les principes du développement durable. Les liens qui existent entre les exigences en matière de protection de l'environnement et le développement économique sont tissés dans la trame de la LCPE. On y encourage le milieu industriel à intégrer les préoccupations environnementales dans ses coûts d'exploitation en introduisant des mécanismes de réglementation des substances toxiques. La Loi souligne aussi qu'il faut tenir compte des effets qu'ont les décisions économiques sur l'environnement, et l'on y prévoit l'évaluation des conséquences économiques des nouveaux règlements. De plus, en vertu des diverses parties de la Loi, les effets nuisibles sur le plan environnemental sont évités ou réduits, permettant ainsi de protéger la santé des êtres humains et la base de ressources dont dépend le développement économique.

Cependant, depuis la promulgation de la LCPE, la CNUED et *Action 21* ont entraîné une meilleure compréhension de ce qu'est le développement durable et, plus important encore, des démarches pertinentes et des instruments directeurs qui favorisent sa réalisation au Canada et à l'étranger. À l'heure actuelle, on connaît davantage les liens qui existent entre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques. Ces liens sont particulièrement manifestes dans les domaines de la prévention de la pollution et de la réduction des déchets, qui sont exactement ceux en fonction desquels la LCPE a été conçue et agencée.

3. LES OPTIONS PERMETTANT DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR L'ENTREMISE DE LA LCPE

Option 1 Élargir la portée de la LCPE afin qu'elle traite du développement durable

Le contrôle et la gestion directs des déchets et des polluants constituent l'une des conditions nécessaires du développement durable. Cependant, il faut aussi tenir compte des autres aspects de la relation écologique-économique. On pourrait élargir la portée de la LCPE pour qu'elle traite de développement durable.

Avantages

Un seul texte de loi sur le développement durable permettrait d'abandonner l'approche improvisée qui va de pair avec le partage des responsabilités entre les compétences multiples et les démarches sectorielles qui sont actuellement appliquées à la gestion de l'environnement et au développement économique. On peut donner force de loi aux objectifs nationaux en matière de développement durable, et l'on peut intégrer et harmoniser les activités fédérales actuelles dans ce domaine. Il est possible de définir clairement le rôle directeur du gouvernement fédéral et son engagement à l'égard du développement durable.

Désavantages

L'élaboration d'une loi fédérale qui viserait les premières phases du processus économique, tel le domaine de la gestion des ressources, toucherait sans doute à des secteurs qui relèvent en grande partie de la compétence des provinces; ces dernières s'y opposeraient probablement et les groupes d'intérêt n'accorderaient pas un grand appui à une telle législation. Les autres compétences et les groupes d'intérêt préfèrent, à l'adoption d'une seule loi en matière de développement durable, une approche où le gouvernement fédéral dirigerait l'élaboration de cadres de principes et de critères s'appliquant à la durabilité, dans le but d'orienter les dépenses fédérales; de définir des exigences de développement durable pour les ministères et organismes fédéraux et de guider les actions des autres compétences.

En outre, la LCPE a été conçue et structurée dans le but de traiter des problèmes surtout liés à la pollution et aux déchets. Il serait difficile d'adapter sa structure visant le contrôle de la pollution et l'évaluation et la gestion des risques à d'autres aspects de la relation écologique-économique, tels l'extraction des ressources.

Mais le fait de transformer les ministères de l'environnement en ministères du développement durable attribuerait aux ministères de l'environnement une obligation de rendre compte de l'exercice de responsabilités et de pouvoirs dont sont chargés d'autres ministères et organismes. Une telle législation exigerait un transfert de responsabilités entre les divers ministères fédéraux, aurait une forte incidence sur l'appareil gouvernemental, et engendrerait l'opposition des autres ministères. À cause des restrictions budgétaires qui ont cours, il faudrait modifier les programmes existants pour obtenir les ressources nécessaires. En outre, cela réduirait la capacité des ministères de l'environnement de s'acquitter de leur mandat particulier.

Option 2 Élargir la portée et le champ d'application de la LCPE en matière de déchets et de polluants

Dans la mesure où l'on n'empiéterait pas sur des domaines déjà traités de façon satisfaisante par d'autres paliers de gouvernement, on pourrait élargir le champ d'application de la LCPE afin d'englober d'autres sources de polluants ciblés, telles que les sources de substances nutritives autres que les détergents, les polluants marins provenant de la terre, ainsi que davantage de types et de sources de déchets produits par le système économique, par exemple les produits de la combustion et de la biomasse de combustibles fossiles, le sol érodé, les pesticides, le plastique, etc.

Avantages

Si l'on tient compte du fait que la réalisation du développement durable nécessite une démarche intégrée, il est contradictoire de contrôler et gérer directement et séparément les polluants et les déchets. Le fait d'élargir la portée d'application de la LCPE pour englober davantage de genres et de sources de déchets produits par le système économique pourrait directement engendrer un plus grand éventail d'avantages en matière d'environnement, de santé humaine et d'économie. Le fait d'élargir la portée et le champ d'application de la LCPE pourrait aussi contribuer indirectement à la réduction de la consommation de matières premières en rendant la production de déchets plus compliquée et plus coûteuse.

Désavantages

Cette modification de la Loi attribuerait au ministère fédéral de l'Environnement une obligation à rendre compte de l'exercice de responsabilités et de pouvoirs qui relèvent d'autres ministères et organismes fédéraux. Une telle législation exigerait un transfert de responsabilités entre les divers ministères fédéraux, aurait une forte incidence sur l'appareil gouvernemental et engendrerait l'opposition des autres ministères. À cause des restrictions budgétaires qui ont cours, il faudrait modifier les programmes existants pour obtenir les ressources nécessaires.

En outre, il ne conviendrait peut-être pas de faire relever de la LCPE des polluants et des déchets qui sont actuellement régis par d'autres lois fédérales, telles que la *Loi sur les produits antiparasitaires*, parce que la méthode d'évaluation et de gestion des substances varie d'une loi fédérale à l'autre.

Option 3 Modifier la LCPE pour qu'elle traite des polluants et des déchets ciblés de façon plus efficiente et efficace

On pourrait intégrer au préambule de la Loi, une explication claire sur la façon dont la LCPE contribuerait à la réalisation du développement durable. On pourrait également modifier, au besoin, les dispositions de la Loi pour s'assurer qu'elle appuie et catalyse les actions liées au développement durable. Les autres documents d'élaboration des enjeux qu'a préparés Environnement Canada en vue de l'étude de la LCPE traitent des points forts et faibles des dispositions de la Loi touchant les polluants et les déchets dans le but de favoriser le développement durable.

Avantages

Bien que la LCPE ne représente qu'une partie des mesures à prendre en matière de développement durable, elle a un rôle crucial à jouer. La réglementation et la gestion directes des substances toxiques, des substances nutritives, des déchets immergés en mer et de la pollution atmosphérique doivent être des éléments essentiels de toute stratégie visant le développement durable et doivent appuyer celle-ci; il faut voir dans la LCPE un instrument clé à cet effet.

Désavantages

Étant donné la nature de la répartition des pouvoirs et des mandats entre les paliers de gouvernement et au sein de ceux-ci, on ne pourra jamais éviter complètement le chevauchement et le partage des activités et des responsabilités relatives à la mise en œuvre des projets liés au développement durable.

Notes

1. Par exemple, la notion de durabilité a été mise de l'avant dans *Man and His Environment: Problems of the Human Environment* (L'homme et son environnement : problèmes du milieu humain), rapport du Secrétaire général des Nations Unies (1969) E/4667; lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui a eu lieu à Stockholm en 1972; par l'Assemblée de l'Union internationale pour la conservation de la nature qui s'est tenue en 1973; par le Conseil des sciences du Canada dans *Le Canada, société de conservation*, publié en 1977; et par la Stratégie mondiale de la conservation, formulée en 1980.
2. Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Fonds mondial pour la nature, *Sauver la planète - Stratégie pour l'avenir de la vie* (Gland, Suisse, 1991).
3. UTCN, PNUE, WWF, *Stratégie mondiale de la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*. (Gland, Suisse, 1980).
4. Commission mondiale de l'environnement et du développement, *Notre avenir à tous* (Montréal, Éd. du Fleuve, 1988).
5. Herman E. Daly et John B. Cobb, *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future* (Beacon Press, Boston, 1990).
6. Voir note 2.
7. Gouvernement of Manitoba, *Sustainable Development Provincial Mineral Policies and their Application* (Manitoba, 1994).
8. *Action 21*, chapitre 8, «Intégration du processus de prises de décisions sur l'environnement et le développement» (Nations Unies, 1992).
9. Voir note 8.