

# Montrer la voie?

Évaluation critique de la  
Stratégie fédérale pour un gouvernement vert

Hadrian Mertins-Kirkwood et Jonah Somers





**CCPA**  
CANADIAN CENTRE  
for POLICY ALTERNATIVES  
CENTRE CANADIEN  
de POLITIQUES ALTERNATIVES

**ISBN 978-1-77125-563-9**

Ce rapport est disponible gratuitement à  
[www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca).

#### **S'IL VOUS PLAÎT FAIRE UN DON...**

**Aidez-nous à continuer d'offrir nos publications gratuites en ligne.**

Avec votre soutien, nous pouvons continuer à produire des recherches de qualité — et assurez-vous qu'elle tombe entre les mains des citoyens, des journalistes, des décideurs et progressistes. Visitez [www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca) ou appelez le 613-563-1341 pour plus d'informations.

Le CCPA est un organisme de recherche indépendant. Ce rapport a été soumis à un examen par les pairs et répond aux normes de recherche du Centre.

*Les opinions et recommandations formulées dans le présent rapport, ainsi que s'il y avait erreurs, sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des éditeurs ou des donateurs de ce rapport.*



#### **À PROPOS DES AUTEURS**

Hadrian Mertins-Kirkwood est chercheur principal au Centre canadien de politiques alternatives, où il s'intéresse aux dimensions sociale et économique du virage du Canada vers une économie sans carbone.

Jonah Somers est étudiant à la maîtrise à l'Institut d'économie politique de l'Université Carleton, où il étudie le travail, les Big Tech, la marchandisation des données et la vie privée.

#### **REMERCIEMENTS**

Les auteurs remercient Peter Bleyer et Howie West pour la supervision de ce rapport.

## **Montrer la voie?**

- 4 Introduction
- 5 Vue d'ensemble des émissions de gaz à effet de serre émanant des opérations du gouvernement fédéral
- 9 Plan de réduction des émissions du gouvernement fédéral
- 11 Principaux problèmes
- 16 Conclusion
- 18 **Notes**

# Montrer la voie?

Évaluation critique de la Stratégie fédérale  
pour un gouvernement vert

---

## Introduction

Dans le cadre de son plan global de durabilité, le gouvernement fédéral s'est engagé à « écologiser » le gouvernement, c'est-à-dire à réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par ses propres opérations, incluant ce qui a trait à ses biens immobiliers, à ses parcs de véhicules et à ses approvisionnements.

En plus d'être l'un des plus grands propriétaires d'immeubles et de véhicules, le gouvernement fédéral est la plus grande entité adjudicatrice de marchés au pays. De ce fait, l'assainissement de ses opérations pourrait contribuer de manière significative à l'atteinte de la cible de réduction des émissions du Canada. De plus, le gouvernement fédéral est appelé à jouer un rôle important en montrant aux autres paliers de gouvernement et au secteur privé comment ils peuvent parvenir à réduire leurs émissions.

Jusqu'à présent, les initiatives du gouvernement fédéral en matière de durabilité ont connu un succès mitigé. D'un côté, ses émissions ont considérablement diminué au cours des deux dernières décennies et le gouvernement s'est donné une stratégie globale d'écologisation dont l'objectif est d'atteindre la cible de zéro émission nette d'ici 2050. De l'autre côté, ces dernières années, ses émissions ont progressivement augmenté et sa stratégie offre des échappatoires aux principales sources d'émissions. Il n'est pas cer-

tain que les politiques de réduction des émissions du gouvernement soient suffisantes pour atteindre l'objectif net zéro.

Ce rapport présente une évaluation critique des plans et politiques du gouvernement fédéral visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par les opérations gouvernementales. Il donne d'abord une vue d'ensemble des émissions gouvernementales actuelles, suivie d'un résumé du plan de durabilité du gouvernement. En dernière partie, il aborde les principaux problèmes posés par l'approche gouvernementale actuelle.

Trois obstacles majeurs à la réalisation d'un gouvernement véritablement vert sont relevés : 1) les échappatoires bénéficiant aux plus grands émetteurs publics, comme le ministère de la Défense nationale; 2) l'accent mis sur les mesures faciles à réaliser plutôt que sur les changements structurels à plus long terme; et 3) l'insuffisance du soutien à la fonction publique, qui est en définitive responsable de la mise en œuvre des programmes de réduction des émissions.

Nous concluons que la quête d'un gouvernement vert en vaut la peine, mais que les plans et politiques de réduction des émissions liées aux opérations du gouvernement fédéral doivent ratisser plus large et être plus ambitieux si on veut vraiment répondre à l'urgence de la crise climatique.

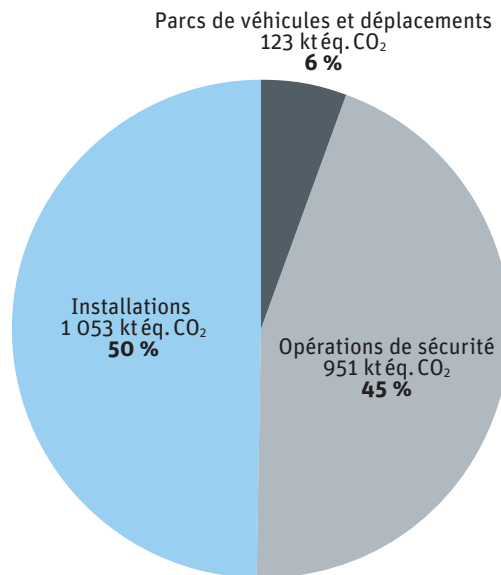
---

## **Vue d'ensemble des émissions de gaz à effet de serre émanant des opérations du gouvernement fédéral**

Les émissions provenant des opérations du gouvernement fédéral peuvent être regroupées en quatre catégories générales :

1. les biens immobiliers, incluant les immeubles appartenant au gouvernement fédéral et loués par lui ainsi que les déchets opérationnels;
2. la mobilité, incluant les parcs de véhicules administratifs du gouvernement, les déplacements quotidiens des employés et les déplacements d'affaires;
3. la sécurité nationale, qui fait référence spécifiquement aux émissions des véhicules utilisés par le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada et la Garde côtière canadienne;
4. les approvisionnements, incluant les contrats que le gouvernement passe avec des fournisseurs externes de biens et de services n'appartenant pas aux trois premières catégories.

**FIGURE 1** Émissions de gaz à effet de serre émanant des installations, des parcs de véhicules et des opérations de sécurité du gouvernement fédéral



**Note** Les valeurs ayant été arrondies, les totaux ne concordent pas nécessairement.

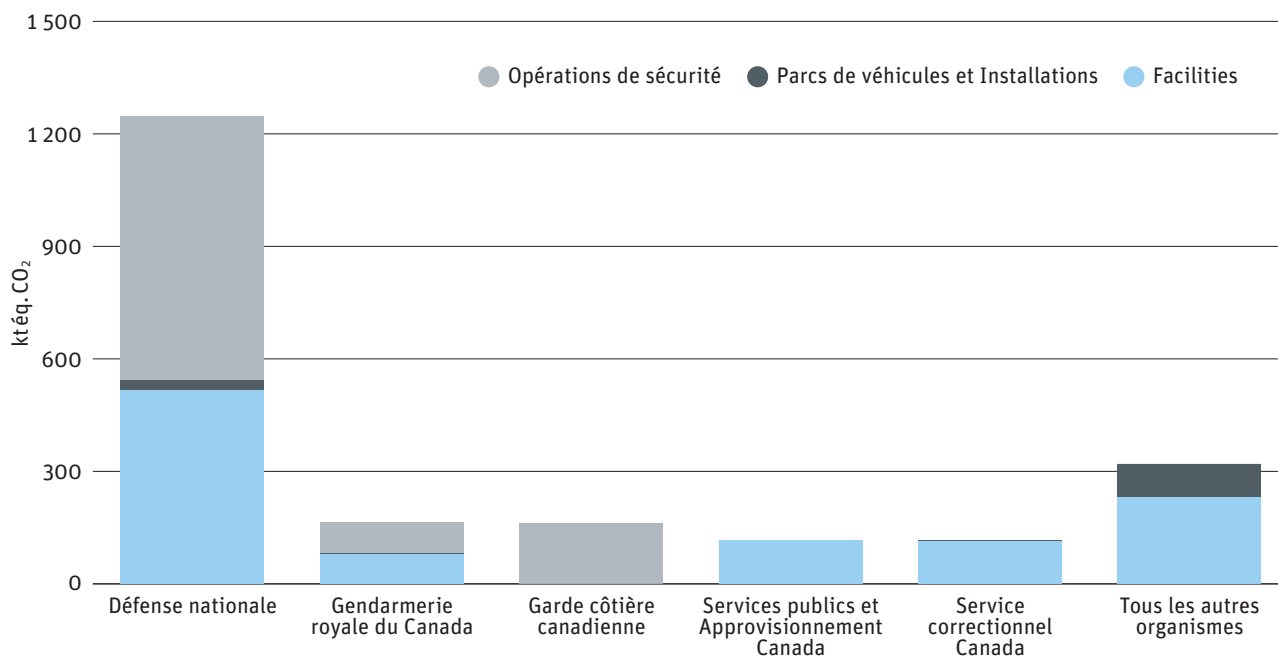
**Source** Centre pour un gouvernement vert, « Inventaire des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement du Canada ».

Les émissions provenant des achats gouvernementaux n'appartenant pas aux trois premières catégories (les biens et services non liés aux immeubles ou aux véhicules) sont difficiles à mesurer et ne sont pas incluses dans les données du gouvernement. Nous ne sommes donc pas en mesure d'estimer leur contribution globale aux émissions du gouvernement fédéral. Cependant, les émissions dites « de portée 3\* » ont été incluses dans la mise à jour de décembre 2020 de la Stratégie pour un gouvernement vert et, dorénavant, une plus grande priorité devrait être accordée à l'amélioration de la collecte de données et de la production de rapports à ce sujet.

Globalement, les trois catégories pour lesquelles des données sont actuellement disponibles ont représenté 2 128 kilotonnes (kt) d'équivalent

\* Les émissions de portée 1 sont produites directement par la combustion de combustibles fossiles par les véhicules et les immeubles appartenant au gouvernement. Les émissions de portée 2 sont produites indirectement par la génération de l'énergie utilisée dans les opérations gouvernementales (p. ex., l'électricité générée par les centrales électriques qui alimentent les immeubles fédéraux). Les émissions de portée 3 sont générées par les organismes externes en lien avec des activités du gouvernement fédéral (p. ex., lorsque le gouvernement fédéral confie des travaux à une firme d'experts-conseils, les émissions de cette firme sont considérées comme étant de portée 3 pour le gouvernement fédéral).

**FIGURE 2** Émissions émanant des installations, des parcs de véhicules et des opérations de sécurité selon le ministère

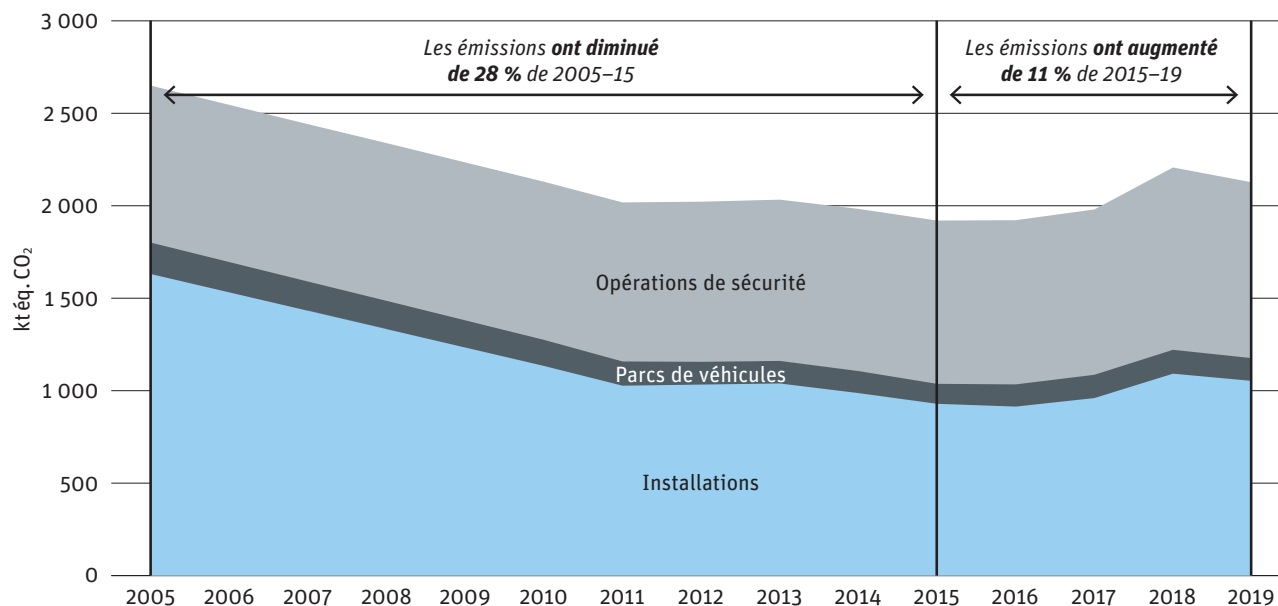


Source Centre pour un gouvernement vert, « Inventaire des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement du Canada ».

dioxyde de carbone (éq. CO<sub>2</sub>) pour l'exercice 2019–2020<sup>1</sup>. Les biens immobiliers ont produit 1 053 kt, soit un peu moins de 50 % du total. Les opérations de sécurité nationale ont produit 951 kt, soit 45 % du total. Les flottes et les déplacements administratifs ont produit les 123 kt restantes, soit 6 % des émissions fédérales (voir la figure 1). Ensemble, ces sources représentent environ 0,3 % des émissions canadiennes totales de gaz à effet de serre<sup>2</sup>.

Les émissions des installations viennent principalement de la combustion de combustibles fossiles pour le chauffage, la climatisation et l'électricité. Pour 2019–2020, la combustion de gaz naturel représente à elle seule 52 % des émissions des immeubles fédéraux. La génération d'électricité en représente 30 %, selon le réseau énergétique dominant où les installations sont situées. À titre d'exemple, les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse, qui dépendent encore de la combustion de gaz et de charbon pour générer une grande partie de leur électricité, représentent 76 % des émissions totales d'électricité du gouvernement fédéral, même si seulement 20 % des installations fédérales y sont situées.

**FIGURE 3** Évolution des émissions du gouvernement fédéral, 2005–2019



**Note** Les données sur les parcs de véhicules et les installations ne sont pas disponibles pour 2006 à 2010. Les émissions liées aux activités de sécurité ne sont pas disponibles pour 2006 à 2017. Les données manquantes sont inférées à partir des données historiques disponibles. Les données sur les émissions liées aux déplacements ne sont pas disponibles avant 2019 et sont entièrement exclues.

**Source** Centre pour un gouvernement vert, « Inventaire des émissions de gaz à effet de serre du gouvernement du Canada ».

Les émissions des parcs de véhicules sont principalement générées par l'échappement des véhicules. Pour 2019–2020, la combustion du carburant diesel représente 50 % des émissions des parcs de véhicules fédéraux, suivie par l'essence (35 %), le carburant d'aviation (8 %) et les biocarburants (6 %).

Les émissions ne sont pas réparties de manière égale entre les organismes gouvernementaux. Il est clair que les préoccupations de sécurité nationale dominent. Pour 2019–2020, le ministère de la Défense nationale représente à lui seul 59 % des émissions fédérales, suivi par la Gendarmerie royale du Canada (8 %) et la Garde côtière canadienne (8 %) (voir la figure 2). Soulignons que les sociétés d'État ne sont pas comptabilisées dans l'inventaire des émissions fédérales et qu'elles ne sont pas couvertes par les politiques d'écologisation du gouvernement. Il se pourrait donc que d'autres organismes du gouvernement fédéral soient de gros émetteurs, comme la Trans Mountain Corporation, qui est responsable de la construction et de l'exploitation de certains oléoducs.

Globalement, les émissions fédérales ont diminué de 20 % depuis 2005 (voir la figure 3), grâce à une réduction de 35 % des émissions des installations et de 27 % des émissions des parcs de véhicules. Par contre, les émis-



sions émanant des activités de sécurité ont augmenté de 12 % au cours de la même période. En outre, cette tendance à long terme masque un renversement de tendance plus récent : de 2005 à 2015, les émissions ont diminué de 28 %, mais depuis, elles ont globalement augmenté de 11 %.

La grande réduction apparente des émissions des installations depuis 2005 peut s'expliquer en partie par la rationalisation du portefeuille immobilier du gouvernement pendant cette période<sup>3</sup>. En d'autres termes, la vente d'immeubles fédéraux pourrait donner l'impression que les émissions fédérales ont diminué, sans qu'il y ait eu pour autant d'amélioration significative sur le plan de l'efficacité énergétique ou de la production d'énergie. De même, les efforts déployés au palier provincial pour réduire les émissions émanant de la production d'électricité, comme l'élimination progressive de l'électricité au charbon en Ontario, ont fait diminuer les émissions des installations fédérales sans pour autant que le gouvernement fédéral y soit pour quelque chose.

En somme, la contribution directe du gouvernement fédéral aux émissions nationales est relativement faible, malgré l'ampleur de ses opérations. Sa plus grande source d'émissions est la combustion de combustibles fossiles pour le chauffage et l'électricité des immeubles gouvernementaux. Sa deuxième source en importance est le parc des véhicules utilisés pour les opérations de sécurité nationale. Sur le plan organisationnel, le ministère de la Défense nationale est à lui seul responsable de la majorité des émissions fédérales, suivi par d'autres organismes impliqués dans les opérations de sécurité nationale et de sécurité publique. Bien que les émissions aient diminué dans l'ensemble au cours des dernières décennies, cette tendance s'est inversée au cours des dernières années et les émissions des opérations fédérales sont reparties à la hausse.

---

## **Plan de réduction des émissions du gouvernement fédéral**

La responsabilité de la supervision du programme de durabilité du gouvernement fédéral incombait à l'origine à Services publics et Approvisionnement Canada, qui a créé le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales en 2005. En 2016, cette responsabilité a été transférée au Conseil du Trésor avec la création du Centre pour un gouvernement vert, qui dirige et coordonne désormais les initiatives de réduction des émissions et d'adaptation dans l'ensemble du gouvernement fédéral<sup>4</sup>.

Au cours des deux dernières décennies, le gouvernement a introduit un éventail de politiques et de plans en matière de durabilité. En 2008, le Parlement a adopté la *Loi fédérale sur le développement durable*, qui exige du gouvernement fédéral qu'il élabore, mette en œuvre et supervise une stratégie fédérale de développement durable (SFDD) pangouvernementale<sup>5</sup>, le but de la SFDD étant d'intégrer les considérations environnementales dans tous les aspects décisionnels gouvernementaux en prescrivant des objectifs et des stratégies de mise en œuvre. Depuis, quatre versions de la SFDD ont été publiées, couvrant les périodes 2010 à 2013, de 2013 à 2016, de 2016 à 2019 et de 2019 à 2022<sup>6</sup>.

En 2017, le gouvernement a publié une Stratégie pour un gouvernement vert pour faire avancer certains éléments spécifiques de la SFDD<sup>7</sup>. Le tout dernier plan climatique fédéral, publié en décembre 2020, est venu améliorer la Stratégie pour un gouvernement vert en lui donnant des objectifs plus ambitieux et une portée plus large<sup>8</sup>. Le budget fédéral de 2021 a également réitéré l'engagement du gouvernement à donner la priorité aux carburants et approvisionnements à plus faible empreinte carbone<sup>9</sup>.

Ensemble, ces documents présentent les derniers engagements du gouvernement en matière de réduction des émissions émanant des opérations fédérales, ainsi que ses positions actuelles sur la manière dont ces ambitions peuvent être réalisées.

L'objectif global du gouvernement est d'atteindre la cible net zéro d'ici 2050 pour ses opérations, ce qui est conforme à l'objectif national global d'une économie carboneutre d'ici le milieu du siècle. Pour y parvenir, le gouvernement veut réduire les émissions directes de ses opérations (de portée 1 et 2) de 40 % d'ici 2025 par rapport aux niveaux de 2005 et l'ensemble des émissions de 90 % d'ici 2050. Les 10 % restants seraient en théorie compensés par des puits de carbone naturels et des technologies à émissions négatives.

Les efforts de réduction des émissions des immeubles fédéraux sont axés sur l'efficacité énergétique et les énergies propres. Tous les nouveaux immeubles fédéraux devront être compatibles net zéro. Les immeubles existants passeront à une électricité 100 % renouvelable d'ici 2025 et les normes d'efficacité énergétique seront augmentées. Les installations dont le gouvernement fédéral est le principal locataire sont également visées par la stratégie, bien que les normes qui s'y appliquent soient moins strictes et que les échéances soient plus tardives. À titre d'exemple, seulement 75 % des nouveaux baux à partir de 2030 devront se situer dans des immeubles net zéro.

Les efforts de réduction des émissions des parcs de véhicules fédéraux se concentrent sur les véhicules zéro émission (VZE). D'ici 2030, au moins

80 % des véhicules fédéraux conventionnels seront des VZE ou des hybrides, dont 75 % des achats futurs. Par contre, le parc de véhicules de sécurité nationale, qui représente une part beaucoup plus importante des émissions, est exempté de l'objectif de 2025. Les organismes canadiens de sécurité nationale n'adopteront les nouvelles technologies à faibles émissions que lorsqu'elles « seront disponibles et abordables, et lorsque cela sera possible sur le plan opérationnel ». Cependant, ils restent tenus de respecter l'objectif de 2050<sup>10</sup>.

Comme les émissions des approvisionnements qui ne concernent pas les immeubles et les parcs de véhicules ne font pas l'objet d'un suivi, aucun objectif concret n'a été établi les concernant. Cependant, le gouvernement s'engage à intégrer des critères de réduction des émissions dans ses décisions d'achat. Dernièrement, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont annoncé une initiative conjointe d'écologisation axée sur les approvisionnements. Cependant, aucune mesure concrète n'ait encore été mise en place<sup>11</sup>.

D'autres engagements fédéraux concernent la gestion des déchets, les matériaux durables et les infrastructures résilientes. Bien qu'ils soient importants, ces engagements ne constituent pas des mesures de réduction des émissions et, de ce fait, ils n'entrent pas dans le cadre du présent rapport.

---

## Principaux problèmes

L'engagement du gouvernement fédéral à réduire les émissions de gaz à effet de serre de ses propres opérations représente un précédent important pour les autres paliers de gouvernement et d'autres secteurs de l'économie. Toutefois, les plans et politiques actuels dressent plusieurs obstacles potentiels sur la route vers la carboneutralité gouvernementale.

## Échappatoires pour la sécurité nationale

Le défi le plus évident et le plus important est la contribution démesurée des opérations de sécurité nationale au total des émissions gouvernementales fédérales. Les trois plus grands émetteurs publics—la Défense nationale, la GRC et la Garde côtière—sont exemptés des principaux engagements de la Stratégie pour un gouvernement vert. En particulier, bien que ces organisations soient tenues de respecter l'objectif de 2025 pour leurs installations et leurs véhicules administratifs, leurs véhicules opérationnels (aériens, maritimes et policiers) ne sont assujettis qu'à l'objectif de 2050.

D'ici 2023, ces ministères devront élaborer un plan de décarbonisation de leurs activités. Toutefois, en l'absence de cibles intermédiaires, le risque est réel que les émissions de la sécurité nationale, qui ont atteint 45 % du total fédéral, continuent d'augmenter dans un avenir prévisible.

Jusqu'à présent, l'approche du gouvernement à cet égard a consisté à se concentrer sur les carburants à faible empreinte carbone. À titre d'exemple, le budget 2021 prévoit 228 millions de dollars pour un nouveau programme d'approvisionnement de combustibles à faible empreinte carbone pour les parcs de véhicules aériens et maritimes<sup>12</sup>. Même si cette mesure entraînera sans doute une réduction progressive des émissions liées à la sécurité, le gouvernement ne s'est pas engagé plus largement à délaissier les véhicules de sécurité alimentés par des combustibles fossiles.

Outre les préoccupations liées au changement climatique, d'autres bonnes raisons justifient l'obligation d'avancer vers la décarbonisation des activités de sécurité. Le ministère de la Défense des États-Unis a établi que la dépendance aux combustibles fossiles est un risque opérationnel et il a réalisé des investissements importants dans des bases alimentées par des énergies renouvelables<sup>13</sup>. Plus récemment, l'armée américaine a exprimé son intention de se doter d'un parc de véhicules entièrement électriques<sup>14</sup>. À tout le moins, plus les opérations de sécurité américaines accéléreront l'adoption d'énergies propres, plus il deviendra possible pour le Canada de suivre le mouvement.

Cela dit, les États-Unis et la plupart des autres partenaires du Canada au sein de l'OTAN n'ont pas pris d'engagement sérieux pour réduire les émissions liées à la sécurité nationale (ni même pour en rendre compte)<sup>15</sup>. Sur papier, au moins, le Canada est en avance sur ses pairs à cet égard. Le défi demeure de faire en sorte que les armées du monde entier apportent leur juste part au défi mondial que représente l'atteinte de la carboneutralité.

## **Manque d'empressement et de précision**

Les plans et les politiques du gouvernement fédéral semblent être alignés sur l'objectif à long terme de l'économie net zéro, mais des analyses indépendantes se sont montrées critiques quant à leurs détails.

Après avoir examiné la version préliminaire de la SFDD 2019–2022, le Bureau du vérificateur général est arrivé à la conclusion que plusieurs des cibles et stratégies étaient tellement éloignées des priorités et indicateurs clés qu'il n'était pas possible d'en faire l'évaluation<sup>16</sup>. De même, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

de la Chambre des communes a constaté, dans son évaluation de 2019 de la Stratégie pour un gouvernement vert, que le plan du gouvernement manquait d'« objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels »<sup>17</sup>.

L'absence de données sur les émissions liées aux approvisionnements (de portée 3) et de cibles concrètes en cette matière en est un exemple flagrant. Faute de plus amples précisions, il devient très difficile d'évaluer les progrès et de vérifier que les nouvelles politiques contribuent de manière significative à l'objectif de réduction des émissions. Le gouvernement a travaillé sur de nouvelles méthodes pour évaluer les émissions liées aux biens et services achetés, notamment les nouvelles déclarations environnementales de produits (DEP) pour le ciment et le béton, mais il ne fait que commencer à combler cette lacune méthodologique<sup>18</sup>.

Même lorsque les politiques sont spécifiques, la Stratégie pour un gouvernement vert aborde la réduction des émissions avec une approche progressive plutôt que transformative. À titre d'exemple, le plan donne la priorité au remplacement des véhicules à moteur à combustion interne par des solutions de rechange à émissions nulles plutôt que de repenser le rôle des véhicules légers dans les opérations du gouvernement.

La stratégie privilégie également les mesures faciles à réaliser, au détriment d'objectifs à plus long terme. À titre d'exemple, la Stratégie pour un gouvernement vert exempte non seulement les opérations de sécurité nationale, mais aussi des sociétés d'État fédérales, comme Postes Canada, Via Rail et la Corporation de développement des investissements du Canada, ainsi que certains immeubles loués. Bien que cette approche puisse permettre au gouvernement d'atteindre ses propres objectifs intérimaires, elle rend encore plus difficile le cheminement national vers 2050, car plus la transition est retardée, plus elle devient difficile et coûteuse<sup>19</sup>.

Une vision transformatrice correspondant à la gravité de la crise climatique devrait s'attaquer à toutes les sources d'émissions avec plus d'empressement et de précision.

### **Insuffisance du soutien à la fonction publique**

Les fonctionnaires jouent deux rôles importants dans l'avancement du programme d'écologisation du gouvernement. En premier lieu, ils sont responsables de la mise en œuvre des initiatives de réduction des émissions au sein de leur ministère ou organisme. À ce titre, ils doivent être conseillés pour pouvoir évaluer les réductions d'émissions par rapport à d'autres priorités; ils doivent avoir les connaissances nécessaires pour évaluer les projets en

fonction de leurs émissions; et ils doivent avoir le pouvoir d'accéder aux ressources permettant de réduire les émissions des opérations.

D'autres pays proposent des modèles utiles pour cette approche. En Allemagne, par exemple, la durabilité opérationnelle est une « priorité de haut niveau » qui bénéficie de l'adhésion explicite de tous les ministères fédéraux<sup>20</sup>. Le comité des secrétaires d'État allemands au développement durable comprend des hauts responsables de tous les ministères et il est chargé de veiller à ce que la durabilité soit « appliquée de manière tangible à tous les domaines politiques »<sup>21</sup>. En 2013, l'Allemagne a mis en place un centre de compétences pour les approvisionnements durables dans l'intention spécifique de renforcer la capacité des fonctionnaires à tous les paliers de gouvernement à intégrer les considérations de durabilité dans leurs décisions d'achat<sup>22</sup>.

Aux États-Unis, l'administration Biden a récemment créé un groupe de travail national sur le climat qui comprend des hauts responsables de tous les grands ministères, notamment le secrétaire à l'Énergie, le secrétaire à la Défense et le directeur du Bureau de la gestion et du budget des États-Unis. Le groupe a reçu du président le mandat « d'organiser et de déployer l'ensemble des capacités du gouvernement pour combattre la crise climatique ». Il est trop tôt pour dire si cette norme a été respectée dans la pratique<sup>23</sup>.

Au Canada, le comité du Cabinet chargé de l'économie et de l'environnement remplit une fonction similaire, bien que son mandat, qui consiste simplement à « se pencher sur » les questions climatiques, soit nettement plus restreint que les exemples allemand et américain<sup>24</sup>. L'application pratique du programme d'écologisation du gouvernement incombe au Centre pour un gouvernement vert, qui préside un comité interministériel au niveau des sous-ministres adjoints pour mettre en œuvre la Stratégie pour un gouvernement vert<sup>25</sup>. Le Centre conseille les fonctionnaires œuvrant dans les domaines pertinents des biens immobiliers, des parcs de véhicules et des approvisionnements sur la meilleure façon de réduire les émissions. Cependant, il n'a pas la capacité d'offrir une formation formelle.

En bout de ligne, il faut que la stratégie d'écologisation du gouvernement soit clairement adoptée en tant que priorité pangouvernementale et qu'elle soit défendue par les hauts responsables de tous les ministères afin d'éviter les divergences d'orientation.

Le deuxième rôle des fonctionnaires dans l'avancement du programme d'écologisation du gouvernement consiste à réduire les émissions produites dans le cadre du travail quotidien, c'est-à-dire par l'utilisation des immeubles, des véhicules et des équipements fédéraux et par les déplacements quoti-

diens. Pour aider à réduire les émissions émanant de leur travail, les fonctionnaires ont besoin d'être formés et soutenus en milieu de travail, et ils doivent bénéficier de la souplesse nécessaire pour pouvoir adopter de nouvelles méthodes de travail.

Les gestionnaires du gouvernement pourraient mieux aider les fonctionnaires à faire des choix plus respectueux de l'environnement, par exemple en proposant des rangements pour vélos et des douches sur le lieu de travail, en offrant des titres de transport en commun comme avantage, en fournissant des équipements qui répondent aux normes les plus élevées d'efficacité énergétique et en adoptant des pratiques exemplaires en matière d'efficacité énergétique sur le lieu de travail. Les syndicats de la fonction publique ont un rôle à jouer pour promouvoir les changements qui visent la réduction des émissions émanant du lieu de travail, par exemple en nommant des délégués à l'environnement et en proposant des clauses écologiques à la négociation collective<sup>26</sup>.

Les responsables gouvernementaux pourraient également encourager une plus grande flexibilité dans la manière dont les fonctionnaires travaillent afin de soutenir à la fois leur bien-être au travail et les priorités de réduction des émissions. La fonction publique a historiquement pris du retard dans ce domaine. Avant le début de la pandémie de COVID-19, seulement 4 % des travailleurs de l'administration publique au Canada (à tous les paliers de gouvernement) travaillaient à distance au moins 50 % du temps, comparativement à 17 % dans le secteur des finances et des assurances, 30 % dans les services professionnels et techniques et 33 % dans les industries de l'information et de la culture<sup>27</sup>.

En 2019, le gouvernement fédéral a lancé un projet pilote de sites de cotravail pour les fonctionnaires travaillant en dehors des bureaux traditionnels. Puis, au début de 2020, il a institué une nouvelle directive sur le télétravail qui a augmenté l'accès aux arrangements de travail à distance<sup>28</sup>. Pour l'avenir, un soutien supplémentaire au travail à distance, lorsque cela est possible et justifié par les enseignements tirés de la pandémie, aura le potentiel de réduire considérablement les émissions directes des opérations administratives fédérales.

Cependant, le risque existe que les émissions réduites de cette manière soient simplement escamotées du bilan du gouvernement fédéral au profit du secteur des immeubles résidentiels et n'apportent pas de réduction nette aux émissions nationales. Si les employeurs n'aident pas les employés à réduire les émissions à domicile, le délaissement à grande échelle d'immeubles de bureaux relativement efficaces au profit de bureaux à domicile

inefficaces pourrait ne pas avoir l'effet souhaité sur la réduction des émissions, en particulier si les travailleurs choisissent de quitter les zones urbaines denses pour aller s'installer en banlieue<sup>29</sup>.

Les syndicats de la fonction publique ont un rôle à jouer pour veiller à ce que l'augmentation du travail à distance ne serve pas à décharger le gouvernement fédéral de sa responsabilité de réduire les émissions au détriment des fonctionnaires individuels. Sur le plan comptable, les émissions associées au travail à distance devraient toujours être attribuées au gouvernement fédéral. Sur le plan logistique, l'argent que le gouvernement fédéral économise en réduisant son portefeuille immobilier devrait être investi pour aider les travailleurs à distance à réduire leurs émissions à la maison et/ou pour soutenir les options de déplacement à faible émission.

---

## Conclusion

Le gouvernement fédéral est directement responsable de 0,3 % des émissions de gaz à effet de serre du Canada. La moitié environ de ces émissions émane des immeubles fédéraux et l'autre moitié est attribuable aux gaz d'échappement des parcs de véhicules fédéraux. Les opérations de sécurité nationale, comme l'armée et la GRC, sont les plus grands émetteurs organisationnels. Alors que les émissions globales du gouvernement ont diminué depuis 2005, elles remontent depuis 2015.

Bien que l'atteinte de la carboneutralité opérationnelle soit à elle seule une cible essentielle, la contribution la plus importante du gouvernement fédéral sera de montrer aux autres paliers de gouvernement et au secteur privé qu'une importante réduction des émissions est possible. Si le gouvernement fédéral n'y arrive pas en poursuivant une stratégie climatique à l'échelle de l'économie, aucun autre secteur n'y arrivera.

Cependant, malgré les progrès significatifs réalisés à ce jour, entre autres l'adoption d'une stratégie d'écologisation du gouvernement, plusieurs obstacles potentiels se dressent sur la voie d'un gouvernement carboneutre.

Premièrement, les engagements du gouvernement en matière de réduction des émissions offrent des échappatoires aux plus grands émetteurs, comme le ministère de la Défense nationale, pour les émissions liées aux opérations de sécurité nationale. Si le gouvernement n'exige pas une réduction de toutes les sources d'émissions dans tous les ministères, organismes et sociétés d'État, il lui sera extrêmement difficile d'atteindre la carboneutralité.



Deuxièmement, les plans du gouvernement contiennent des engagements difficilement mesurables. En particulier, le suivi des émissions émanant des approvisionnements est inadéquat, ce qui nuit à la mise en place de politiques climatiques efficaces. En outre, le gouvernement se concentre sur l'atteinte de ses objectifs à court terme sans tenir compte des répercussions sur ses objectifs à plus long terme. Commencer par les mesures faciles à réaliser est raisonnable, mais ne pas tenir compte des changements structurels nécessaires risque d'augmenter les coûts plus tard.

Enfin, la fonction publique joue un rôle essentiel à la fois dans la réalisation du programme d'écologisation du gouvernement et dans la réduction des émissions émanant de son propre travail. En l'absence d'un leadership clair et cohérent et d'un soutien adéquat, les fonctionnaires ne seront pas en mesure de répondre efficacement à l'une ou l'autre priorité.

L'initiative d'écologisation du gouvernement fédéral peut jouer un rôle important en favorisant la réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie canadienne. Pour ce faire, il faut élargir davantage son champ d'action, mettre en œuvre des plans et des objectifs concrets pour toutes les sources d'émissions fédérales et fournir un soutien adéquat à la fonction publique.

# Notes

**1** Sauf indication contraire, toutes les données de cette section sont tirées de : Gouvernement du Canada, Centre pour un gouvernement vert (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada). « Inventaire des émissions de gaz à effet de serre du Canada ». Dernière mise à jour le 26 novembre 2020. Récupéré sur <https://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/6bed41cd-9816-4912-a2b8-b0b224909396>.

**2** Sur la base d'un éq. CO<sub>2</sub> de 730 Mt en 2019, dernière année pour laquelle des données nationales sont disponibles. Voir : Gouvernement du Canada, Environnement et Changement climatique Canada. 2021. *Rapport d'inventaire national 1990–2019 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*. Récupéré sur <https://publications.gc.ca/site/fra/9.816351/publication.html>.

**3** Voir « Installations—Résultats clés » dans : Gouvernement du Canada, Centre pour un gouvernement vert (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada). « Inventaire des émissions de gaz à effet de serre du Canada ». Dernière mise à jour le 26 novembre 2020. Récupéré sur <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/ecologiser-gouvernement/inventaire-emissions-gas-effet-serre-gouvernement-canada.html>.

**4** Gouvernement du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada. *Stratégie ministérielle de développement durable 2017 à 2020 de Services publics et Approvisionnement Canada*. Dernière mise à jour le 29 mai 2020. Récupéré sur <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rapports-reports/smdd-dsds/smdd-dsds-2017-2020-fra.html>.

**5** *Loi fédérale sur le développement durable*. L.C. 2008, ch. 33. Récupéré sur <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-8.6/page-1.html>.

**6** Gouvernement du Canada, Environnement et Changement climatique Canada. « Stratégie fédérale de développement durable ». Dernière mise à jour le 6 novembre 2019. Récupéré sur <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/durabilite/strategie-federale-developpement-durable.html>.

**7** Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2017. *Stratégie pour un gouvernement vert : Une directive du gouvernement du Canada*. Dernière mise à jour le 24 février 2021. Récupéré sur <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/ecologiser-gouvernement/strategie.html>.

- 8** Gouvernement du Canada, Environnement et Changement climatique Canada. 2020. « Anexe : Écologiser le gouvernement », dans : *Un environnement sain et une économie saine : Le plan climatique renforcé du Canada pour créer des emplois et soutenir la population, les communautés et la planète*.
- 9** Gouvernement du Canada, Finances Canada. 2021. *Budget 2021 : Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*. 19 avril. Récupéré sur <https://www.budget.gc.ca/2021/home-accueil-fr.html>.
- 10** Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Stratégie pour un gouvernement vert*.
- 11** Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2021. « Les gouvernements du Canada et des États-Unis annoncent l'Initiative d'écologisation du gouvernement ». Récupéré sur <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2021/04/les-gouvernements-du-canada-et-des-etats-unis-annoncent-linitiative-decologisation-du-gouvernement.html>.
- 12** Finances Canada. *Budget 2021*, p. 170.
- 13** Wolff, Eric. 2021. « How the Department of Defense could help win the war on climate change ». *Politico*, 4 janvier. Récupéré sur <https://www.politico.com/news/2021/01/04/biden-pentagon-climate-change-454404>.
- 14** Suits, Devon. 2020. « Army to consider electric vehicles, alternative fuel options ». *Army News Service*, 23 avril. Récupéré sur [https://www.army.mil/article/234881/army\\_to\\_consider\\_electric\\_vehicles\\_alternative\\_fuel\\_options](https://www.army.mil/article/234881/army_to_consider_electric_vehicles_alternative_fuel_options).
- 15** *The Economist*. 2021. « The West's armies are getting more serious about climate change ». 27 avril. Récupéré sur <https://www.economist.com/international/2021/04/27/the-wests-armies-are-getting-more-serious-about-climate-change>.
- 16** Bureau du vérificateur général du Canada, commissaire à l'environnement et au développement durable. 2019. *Examen de la version provisoire de la Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2019 à 2022 et observations*. 8 avril. Récupéré sur [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/esd\\_fs\\_f\\_43324.html](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/esd_fs_f_43324.html).
- 17** Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. 2019. *Un gouvernement encore plus vert : améliorer la stratégie pour un gouvernement vert afin d'en maximiser les retombées*. Juin 2019. Récupéré sur <https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/OGGO/StudyActivity?studyActivityId=10286060>, p.21.
- 18** Gouvernement du Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada. 2021. « Déclaration commune : L'industrie canadienne du ciment et le gouvernement du Canada annoncent un partenariat visant à faire du Canada un chef de file mondial dans le domaine de la production du ciment à faibles émissions de carbone et à obtenir un béton à zéro émission nette de carbone ». Récupéré sur <https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/07730.html>.
- 19** Institut canadien pour des choix climatiques. 2021. *Vers un Canada carboneutre : S'inscrire dans la transition globale*, p. 88. Février 2021.
- 20** Gouvernement fédéral allemand, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral. 2016. *German Sustainable Development Strategy: New Version 2016*. Récupéré sur <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/sustainability/germany-s-national-sustainable-development-strategy-354566>, p. 13 (traduction libre).
- 21** *Ibid.*, p. 27 (traduction libre).
- 22** Bureau d'approvisionnement du ministère fédéral allemand de l'Intérieur, Centre de compétence pour le développement durable. 2014. *Brochure—Competence Center for Sustainable Procure-*

ment, Récupéré sur [http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/150615\\_Broschuere\\_KNB\\_engl.html](http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/150615_Broschuere_KNB_engl.html).

**23** Woynillowicz, Dan, Estan Beedell et Peter Wooders. 2021. *10 Ways to Win the Global Race to Net-Zero: Global insights to inform Canadian climate competitiveness*, p. 29. Mai 2021. Institut international du développement durable (traduction libre).

**24** Gouvernement du Canada, Premier ministre du Canada. « Mandat et composition des comités du Cabinet ». Dernière mise à jour le 20 mai 2021. Récupéré sur <https://pm.gc.ca/fr/mandat-et-composition-des-comites-du-cabinet>.

**25** Xenos, Nick (Directeur exécutif, le Centre pour un gouvernement vert) en discussion avec le auteurs, mai 2021.

**26** Voir, par exemple : *Adapting Canadian Work and Workplaces to Respond to Climate Change*. « Green Collective Agreements Database ». Sans date. Récupéré sur <https://adaptingcanadianwork.ca/green-collective-agreements-database>.

**27** Gouvernement du Canada, Statistique Canada. « Tableau 33-10-0228-01 : Pourcentage de l'effectif télétravaillant ou travaillant à distance, et pourcentage de l'effectif pouvant accomplir la majorité de ses tâches pendant la pandémie de COVID-19, selon les caractéristiques de l'entreprise ». Dernière mise à jour le 1<sup>er</sup> juin 2021.

**28** Gouvernement du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada. « CotravailGC : De nouveaux milieux de travail de remplacement souples pour les employés du gouvernement du Canada ». Dernière mise à jour le 3 juin 2019. Récupéré sur <https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/nouvelles/2019/06/cotravailgc-de-nouveaux-milieux-de-travail-de-remplacement-souples-pour-les-employes-du-gouvernement-du-canada.html>; et Gouvernement du Canada, Président du Conseil du Trésor. 2020. « Directive sur le télétravail ». 1<sup>er</sup> avril. Récupéré sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32636>.

**29** Jones, Christopher et Daniel M. Kammen. 2013. « Spatial Distribution of U.S. Household Carbon Footprints Reveals Suburbanization Undermines Greenhouse Gas Benefits of Urban Population Density ». *Environmental Science & Technology*, vol. 48 (n° 2). Décembre 2013.



**CCPA**

CANADIAN CENTRE  
for POLICY ALTERNATIVES

CENTRE CANADIEN  
de POLITIQUES ALTERNATIVES