

Document de travail sur les perspectives canadiennes en matière d'environnement

Dale S. Rothman

Juin 2007



Rédigé par l'Institut international du développement durable à la demande d'Environnement Canada

© 2007 Institut international du développement durable (IIDD)

Publié par l'Institut international du développement durable

L'Institut international du développement durable contribue au développement durable en formulant des recommandations stratégiques concernant le commerce international et l'investissement, les politiques économiques, les changements climatiques, les mesures et indicateurs ainsi que la gestion des ressources naturelles. Nous affichons sur Internet des comptes rendus de négociations internationales et l'information spécialisée que nous procure notre collaboration avec des partenaires du monde entier. Ce faisant, nous favorisons une recherche rigoureuse, le perfectionnement des compétences dans les pays en développement, ainsi qu'un dialogue fructueux entre le Nord et le Sud.

L'Institut a pour vision un mieux-vivre durable pour tous, et pour mission d'assurer un avenir durable aux sociétés en favorisant l'innovation. L'IIDD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)3 de l'*Internal Revenue Code* des États-Unis. Il bénéficie de subventions de fonctionnement du gouvernement du Canada, qui lui sont versées par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et Environnement Canada, ainsi que du gouvernement du Manitoba. Des fonds de projet lui sont également accordés par diverses autorités gouvernementales du Canada et d'autres pays, des organismes des Nations Unies, des fondations et le secteur privé.

Institut international du développement durable
161, avenue Portage Est, 6^e étage
Winnipeg MB
Canada R3B 0Y4
Téléphone : +1 (204) 958-7700
Télécopieur : +1 (204) 958-7710

Adresse électronique : info@iisd.ca
Site Web : <http://www.iisd.org/>

Document de travail sur les perspectives canadiennes en matière d'environnement

Écrit par Dale S. Rothman
Juin 2007

L'Institut international du développement durable a rédigé ce document pour le compte d'Environnement Canada. Les opinions qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles du Ministère.

Table des matières

Introduction.....	4
Perspectives en matière d'environnement : concept, objet et valeur	5
Perspectives canadiennes en matière d'environnement : motivation et objectifs.....	9
Perspectives canadiennes en matière d'environnement : contenu	11
Portée des enjeux à examiner.....	11
Portée temporelle	14
Portée géographique.....	14
Perspectives canadiennes en matière d'environnement : produits.....	16
Perspectives canadiennes en matière d'environnement : processus, gouvernance et gestion	21
Ressources nécessaires.....	23
Voie recommandée : analyse de faisabilité et élaboration d'une proposition	24
Résumé.....	26

Introduction

En juin 2006, la Division de la perspective environnementale et des priorités (DPEP), qui fait maintenant partie de la Division des stratégies d'intégration du savoir (DSIS) d'Environnement Canada, a mis en œuvre un projet pluriannuel avec l'Institut international du développement durable (IIDD) afin d'effectuer des recherches, d'élaborer une méthodologie, de renforcer les capacités et de réaliser des projets pilote à l'appui de l'élaboration des Perspectives canadiennes en matière d'environnement (PCE). Les PCE seront adaptées aux conditions et aux priorités nationales, tout en tirant des leçons de la démarche des Perspectives mondiales en matière d'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) de même que d'autres perspectives et évaluations nationales et internationales pertinentes.

Conformément au Plan annuel de 2006-2007 pour le projet 4 « Perspectives canadiennes en matière d'environnement » sur lequel se sont entendus Environnement Canada et l'IIDD, l'Institut a accepté de rédiger un document conceptuel sur l'élaboration d'un rapport de Perspectives canadiennes en matière d'environnement (PCE). Il fallait à cette fin analyser les points suivants :

- a) Bien-fondé d'un rapport Perspectives canadiennes en matière d'environnement (De quoi s'agit-il? Quelle en est l'utilité? Qui s'en servira? En déterminer l'utilité pour la prise de décisions en matière d'environnement. Examiner les expériences d'autres administrations relativement aux processus et à l'élaboration de ce type de rapports.)
- b) Examen d'autres méthodes et application, p. ex. les Perspectives mondiales en matière d'environnement du programme des Nations Unies pour l'environnement (PME-PNUE).
- c) Cadre d'élaboration des rapports PCE (incluant les liens avec les travaux sur les indicateurs et les objectifs environnementaux nationaux).
- d) Évaluation de la pertinence des PME (GEO) et d'autres scénarios pour le Canada; possibilité de les adapter ou d'élaborer des scénarios nationaux.
- e) Ventilation des données/constatations des PME pour le Canada (dans la mesure du possible).
- f) Modèles et données pour le Canada; mode de présentation des données approprié (par région, écosystèmes, province, etc.) et détermination des lacunes en matière de données.
- g) Obstacles sur le plan de l'information (accès aux données, compatibilité, manipulation, etc.).
- h) Stratégies permettant de relier les PCE aux PME-PNUE et à d'autres processus d'élaboration de perspectives et faisabilité de cette démarche.
- i) Processus proposé pour l'élaboration des Perspectives canadiennes (incluant la détermination des partenaires, d'un échéancier et des coûts possibles ainsi que des ressources requises, la structure de gouvernance proposée, l'évaluation de l'impact des PCE sur le processus décisionnel).
- j) Plan proposé pour la structure des rapports PCE.

En raison de changements importants qui touchent le calendrier et les travaux relatifs à l'établissement de la portée consultative pendant la période visée, les points susmentionnés ne sont pas tous abordés à fond dans le présent document, comme nous avons prévu le faire à l'origine. Nous nous sommes penchés davantage sur les points a à d et i. Dans le futur plan de travail pour 2007-2008, notamment la partie portant sur l'examen de la faisabilité des PCE et la formulation d'une proposition de projet structurée (printemps/été 2007), nous insisterons sur les autres points et approfondirons ceux qui sont traités dans le présent document.

Le présent document contient des renseignements généraux sur le concept des perspectives en matière d'environnement et sur sa valeur potentielle pour le Canada. Plus précisément, nous examinons l'objet et la valeur de cette initiative, la motivation qui sous-tend la réalisation des PCE, ainsi que les processus et les produits pouvant s'y rattacher. Les versions précédentes de ce document ont servi à orienter les discussions bilatérales avec des collaborateurs et utilisateurs potentiels de cet outil; elles ont également servi de documentation de base pour un atelier concernant l'établissement de la portée des consultations qui a eu lieu les 1^{er} et 2 mars 2007, à Montréal. L'objectif des discussions et de l'atelier était de préciser la structure des PCE et d'évaluer l'intérêt qu'elles peuvent susciter. Nous aurons l'occasion de revenir à maintes reprises sur ces activités dans le présent document.

Perspectives en matière d'environnement : concept, objet et valeur

Le but de toute perspective en matière d'environnement est de faire en sorte que les gouvernements et autres intervenants réagissent sans tarder et adéquatement aux problèmes environnementaux et aux nouveaux enjeux d'importance. Les perspectives en matière d'environnement constituent un type d'évaluation environnementale intégrée, c'est-à-dire un processus consistant à produire et diffuser une évaluation des interactions entre l'environnement et la société légitime, complète, fiable, scientifiquement crédible et utile pour l'élaboration de politiques. Comme le définit le PNUE dans le rapport Perspectives

mondiales en matière d'environnement, « *une perspective environnementale est à la fois un processus et une série de rapports examinant les changements environnementaux, les causes, les impacts, et la formulation de politiques environnementales*¹. »

Encadré 1. Définir « évaluation » et « perspective »

- *Évaluation environnementale intégrée* : processus consistant à réaliser et à diffuser une évaluation des interactions entre l'environnement et la société légitime, complète, fiable, crédible sur le plan scientifique et utile pour l'élaboration des politiques.
- *Perspective en matière d'environnement* : forme d'évaluation environnementale intégrée qui tient compte des interactions passées, actuelles et prévisibles entre l'environnement et la société.

En tant qu'évaluation environnementale intégrée, les perspectives en matière d'environnement, au sens général, tentent de fournir des réponses aux cinq questions clés indiquées dans le schéma 1. La principale caractéristique des perspectives est peut-être la plus grande attention accordée aux aspects de l'évaluation axés sur l'avenir. Ce type de document

¹ Pour plus de renseignements sur le projet Perspectives mondiales en matière d'environnement, veuillez consulter : <http://www.unep.org/geo/>.

ne constitue donc pas un simple rapport sur l'état de l'environnement qui se limite aux premières questions portant sur la situation passée et actuelle; il s'intéresse en effet à l'impact au cours du moyen à long terme des tendances actuelles ainsi que des choix stratégiques faits aujourd'hui et pour demain.

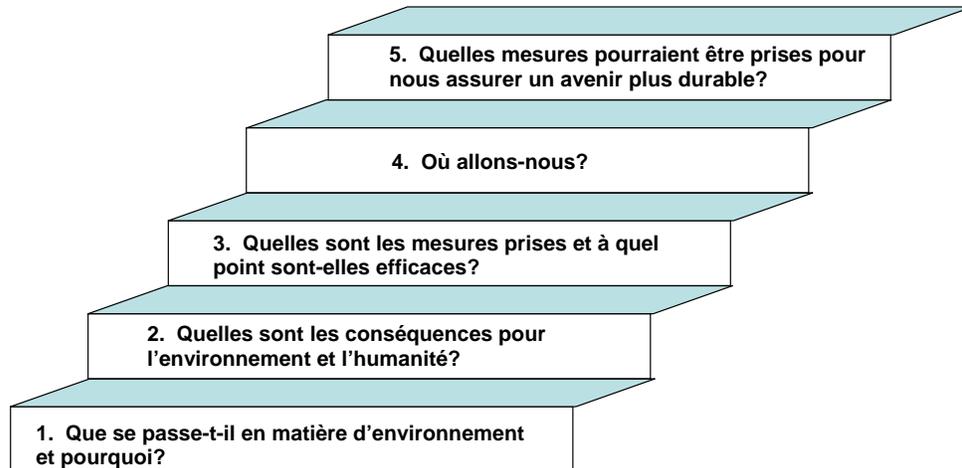


Schéma 1 : Questions clés à traiter dans un document sur les perspectives en matière d'environnement

De nombreuses idées ont été émises au sujet du bien-fondé et de la valeur des perspectives en matière d'environnement. Ces perspectives servent différentes fins : fournir des renseignements pour la prise de décisions; appuyer les efforts d'alerte rapide qui ont trait aux changements environnementaux; renforcer les capacités des chercheurs et des praticiens. Elles contribuent ainsi à la détermination et à la gestion des risques pour l'environnement. Elles obligent les décideurs à reconnaître que les décisions prises aujourd'hui ont des répercussions à long terme, que de nombreux facteurs influenceront sur les conséquences de ces décisions et que, pour garantir le rendement et l'efficacité, il importe de tenir compte des perspectives d'avenir dans le processus décisionnel. L'élaboration de perspectives en matière d'environnement permet d'effectuer une analyse rigoureuse des décisions importantes qui ont été prises en matière d'environnement. Bref, la valeur finale de ces perspectives réside dans leur contribution à l'élaboration d'interventions et à la prise de décisions stratégiques plus efficaces et plus proactives.

Dans le cadre du Projet d'évaluation environnementale mondial², on a examiné en détail l'efficacité d'un certain nombre d'évaluations environnementales, incluant des perspectives, à diverses échelles. Les chercheurs ont constaté, entre autres, que « l'influence d'une évaluation auprès d'un auditoire varie selon que cet auditoire

Encadré 2 : Aux yeux du public, l'évaluation doit être :

- *Pertinente* : pour les utilisateurs éventuels.
- *Crédible* : fondée sur des renseignements étayés, crédibles et dignes de foi.
- *Légitime* : tient compte des valeurs, des préoccupations et des points de vue de divers intervenants.

² Voir Mitchell, Clark, Cash et Dickson (éd.) (2006). *Global Environmental Assessments: Information and Influence* (Évaluations environnementales mondiales : information et influence), Cambridge (MA), MIT Press; Farrell et Jäger (éd.) (2006). *Assessments of Regional and Global Environmental Risks: Designing Processes for the Effective Use of Science in Decisionmaking* (Évaluation des risques environnementaux régionaux et mondiaux : concevoir des processus pour l'utilisation efficace de la science dans la prise de décisions).

considère qu'elle est pertinente, crédible et légitime » et « les auditoires estiment qu'une évaluation est pertinente, crédible et légitime s'ils ont participé au processus de coproduction de connaissances³ ».

Nous devons donc prendre en compte un certain nombre de facteurs importants pour l'élaboration des Perspectives canadiennes en matière d'environnement. En particulier, le processus doit :

- donner accès aux meilleures connaissances scientifiques favorisant l'élaboration de politiques efficaces et une bonne gouvernance environnementale, et faciliter la prise en compte des enjeux environnementaux par les secteurs sociaux et économiques;
- faciliter l'interaction entre la science et les politiques en ayant recours à des processus d'évaluation intégrés plurigradés et pluridimensionnels et à des produits hautement légitimes, crédibles et utiles;
- favoriser la création de partenariats géographiques et axés sur l'égalité entre les sexes et le renforcement des capacités en matière d'évaluation environnementale.

Des participants à l'atelier sur les consultations ont dit ce qu'ils pensaient de la valeur que pourraient avoir les PCE pour le pays en général et pour leur organisme en particulier. Sur le plan pratique, le processus d'élaboration des PCE permettrait d'intégrer des données et de l'information et de renforcer les capacités aux fins d'une plus grande interopérabilité. Sur le plan stratégique, les représentants de certains organismes étaient d'avis que les PCE fourniraient une orientation stratégique qui leur permettrait de mieux planifier leurs activités, et ce faisant, de formuler des politiques mieux orientées et plus efficaces. L'ensemble des participants ont convenus que les perspectives contribueraient considérablement à l'élaboration de politiques fondées sur des éléments probants, dont les politiques requises pour respecter les engagements internationaux. Dans l'ensemble, les participants estimaient que les PCE pourraient s'avérer utiles dans les domaines suivants :

1. **Participation** : Les participants considèrent que l'utilité du processus tient autant à sa nature même qu'aux rapports et produits connexes qui en résultent. L'adaptabilité (aux échelles locale, régionale, nationale, continentale et mondiale) du processus d'élaboration des perspectives constitue, selon eux, une caractéristique recherchée étant donné que divers secteurs, le public et les multiples échelons qu'ils représentent y participent. On a souligné l'intérêt de produire des données environnementales crédibles, vérifiées et axées sur la participation que pourraient utiliser de nombreux intervenants. La valeur particulière et recherchée des PCE, en tant que processus intégrateur de nombreux programmes, projets, activités de recherche et initiatives stratégiques, a été mise de l'avant. Parce qu'elles permettent de cerner les sources de préoccupation et les données manquantes, les PCE pourraient favoriser la création et la consolidation de partenariats entre le gouvernement, le secteur privé, le milieu scientifique, les universités et la société civile. Elles pourraient faciliter la création d'un réseau d'information environnementale intergouvernemental et la participation de décideurs des échelons supérieurs à l'élaboration de scénarios, ce qui aurait pour effet d'élargir les horizons et de façonner la politique future.

³ Mitchell, Clark, Cash et Dickson, p. 309.

2. **Harmonisation** : Les PCE pourraient contribuer au renforcement de la collaboration entre les provinces/territoires, en facilitant les échanges sur les enjeux environnementaux et le développement durable. Elles pourraient également faciliter la priorisation des enjeux d'envergure nationale et la conciliation des différentes perspectives culturelles et régionales au Canada. En outre, elles permettraient de définir le contexte national pour l'élaboration des politiques des organismes œuvrant aux niveaux local et infranational. En permettant d'établir la priorité des enjeux nationaux, ainsi que des liens entre eux et certaines initiatives, les PCE faciliteraient aussi l'utilisation d'un mécanisme de planification environnementale à l'échelle nationale et fourniraient un cadre pour les engagements en matière de rapports aux niveaux national, infranational et sectoriel.
3. **Crédibilité** : Les PCE pourraient constituer une source reconnue utile à diverses fins, notamment les communications (médias), la recherche (milieu universitaire et organismes gouvernementaux) et l'élaboration de politiques. Toutefois, tout dépend grandement de la crédibilité de l'information utilisée et de son processus de production.
4. **Renforcement des capacités** : À la fois grâce au processus et aux produits connexes, les PCE pourraient favoriser le renforcement des capacités et une plus grande sensibilisation à divers échelons et au sein de divers groupes. La participation à un projet de PCE pourrait renforcer les capacités d'élaboration de perspectives provinciales/territoriales en matière d'environnement. Enfin, les PCE pourraient servir à établir des liens concrets et rigoureux entre la science et les politiques et faciliter l'élaboration de politiques étayées d'analyses scientifiques.
5. **Intégration des données** : Comme les politiques environnementales et le développement durable s'appuient sur des connaissances précises, les PCE pourraient faciliter l'échange et l'interopérabilité des données, des modèles et de l'information. Elles pourraient ainsi constituer un mécanisme durable d'intégration des données si elles sont adoptées à l'échelle nationale. En tant que processus d'évaluation intégrée, les PCE pourraient aussi renforcer les assises des recherches et des partenariats existants et témoigner de leur solidité tout en permettant de cerner les données manquantes et les priorités aux diverses échelles, et pourraient stimuler l'acquisition de données pertinentes, au besoin.
6. **Engagements internationaux** : Le Canada contribue à plusieurs perspectives internationales. Environnement Canada a investi des sommes importantes dans au moins deux initiatives (Perspectives mondiales en matière d'environnement du PNUE et perspectives environnementales de l'OCDE). Des PCE pourraient faciliter et renforcer l'apport du Canada à ces initiatives.
7. **Intégration de l'environnement et du développement durable** : Les PCE pourraient servir à encadrer-orienter la politique d'Environnement Canada, voire à favoriser la formulation d'une stratégie nationale de développement durable, qui fait actuellement défaut. Les PCE aideraient à clarifier les objectifs et les cibles liés à l'environnement et au développement durable, ainsi que leur pertinence, en soulignant l'interdépendance de l'environnement et du développement durable sur une base rétrospective et prospective. Enfin, elles aideraient les Canadiens à

comprendre l'étendue des politiques requises et pourraient orienter ou éclairer le débat public.

Perspectives canadiennes en matière d'environnement : motivation et objectifs

La motivation qui sous-tend l'élaboration des Perspectives canadiennes en matière d'environnement découle des discussions menées sur divers enjeux, comme la nécessité d'ajouter un volet prospectif aux rapports sur l'état de l'environnement, tout comme cela se fait lorsqu'on envisage les perspectives économiques ou énergétiques pour orienter les décisions prises aujourd'hui en matière d'économie et d'énergie. Au Canada, on s'intéresse de plus en plus aux démarches existantes et en cours de formulation de perspectives internationales en matière d'environnement (voir les exemples donnés dans l'encadré 3). Par le truchement de personnes et d'organismes, le Canada a contribué considérablement à l'établissement de ces perspectives. On doit cependant constater que la vaste portée géographique de ces perspectives et le fait que le Canada y est généralement inclus au sein d'une plus vaste entité géographique ou socio-politique, à savoir l'Amérique du Nord, en limitent l'utilité dans le contexte canadien. En plus de s'appuyer sur les acquis issus d'activités antérieures, les PCE permettraient au Canada d'être mieux placé pour contribuer aux initiatives internationales futures et y être mieux représenté.

Un certain nombre d'activités qui se déroulent au Canada se prêteraient à l'intégration grâce aux PCE et pourraient en tirer parti (voir l'encadré 4). En effet, le processus d'élaboration des PCE peut fournir un cadre d'intégration liant ces activités, officiellement ou non selon les besoins. Les participants à l'atelier croyaient fermement que les PCE, en tant qu'évaluations uniques et intégrées, ajouteraient une valeur qui dépasse la simple combinaison des activités et d'autres contributions.

D'un point de vue comme de l'autre, le projet de Perspectives canadiennes en matière d'environnement est rempli de sens. Ce projet s'inspirera des activités en cours à l'extérieur du pays et les complètera, tout en tenant compte des conditions et des priorités canadiennes. Bien que de nombreux enjeux soient d'envergure mondiale et régionale, certains revêtent une importance toute particulière ou présentent un intérêt plus marqué lorsque pris en compte à l'échelle nationale ou dans une optique de moindre envergure, par exemple au niveau provincial, municipal ou écorégional. Parallèlement, les évaluations portant sur une région ou sur un secteur en particulier peuvent donner plus de précisions sur certains points et certains lieux, mais seule une évaluation nationale intégrée peut donner un portrait global de l'environnement canadien passé, actuel et futur.

Les trois sections suivantes du présent rapport portent sur trois enjeux liés à ces objectifs, soit le contenu, les produits et les processus des PCE.

Encadré 3 : Exemples de Perspectives en matière d'environnement

Mondiales

- Perspectives mondiales en matière d'environnement
- Évaluation des écosystèmes pour le millénaire
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
- Perspectives environnementales de l'OCDE

Régionales

- Perspectives environnementales - Afrique
- Perspectives environnementales - Asie-Pacifique
- PME(GEO)-Amérique latine et Caraïbes
- Environnement de l'Amérique du Nord
- La mosaïque nord-américaine
- Perspectives environnementales - Europe
- Perspectives environnementales - Caucase
- Perspectives environnementales - Pacifique
- Perspectives environnementales - Andes
- Perspectives environnementales - Caraïbes
- Perspectives environnementales – Océans Atlantique et Indien
- Perspectives environnementales – Océan Indien occidental
- Perspectives environnementales – Îles du Pacifique

Nationales

- PME-Barbade
- PME-Mexique
- État de l'environnement du Chili
- État de l'environnement du Nicaragua
- Perspectives environnementales - Brésil

Infranationales

- Évaluations sous-globales de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire
- PME-Ville de Mexico
- PME-Bogota

« Sectorielles »

- Perspectives énergétiques mondiales
- Agriculture mondiale : horizon 2015/2030
- Évaluation globale des eaux internationales
- Évaluation internationale de la science et de la technologie agricoles (IAASTD)

Encadré 4 : Exemples d'activités de recherches et de production de rapports au Canada pertinentes pour les perspectives en matière d'environnement

- Signaux environnementaux 2000
- Perspectives énergétiques du Canada
- Évaluation de l'état et des tendances des écosystèmes du Canada
- Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement
- L'activité humaine et l'environnement
- [Integrated Monitoring, Assessment and Prediction Network for Canada]
- Qualité de vie dans les collectivités canadiennes de la Fédération canadienne des municipalités
- Initiative des écosystèmes du Nord
- Initiative nationale d'élaboration de normes agroenvironnementales
- GéoConnections - SRSAC
- Impacts et adaptation liés aux changements climatiques- perspectives canadiennes
- Système mondial d'observation de la Terre
- Rapports sur les tendances économiques du Conference Board du Canada
- Indice canadien du bien-être
- Initiative boréale canadienne
- Comptes communautaires du Canada atlantique
- Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique
- Année polaire internationale
- Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique
- Programme de surveillance de la biodiversité circumpolaire
- Fonds mondial pour la nature (Canada) – *La nature dans tous ses états*
- Projet de recherche sur les politiques – projet sur le développement durable
- Cadre stratégique pour l'agriculture d'AAC – environnement
- Rapports et conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs
- Rapports sur l'état de l'environnement nord-américain (CCE)

Perspectives canadiennes en matière d'environnement : contenu

En quoi consisteront les Perspectives canadiennes en matière d'environnement? Voilà peut-être la première question que l'on devrait se poser. Elle porte directement sur la pertinence du processus. Trois aspects nous viennent à l'esprit : les enjeux, le temps et l'espace.

Portée des enjeux à examiner

Le nombre d'enjeux, tant scientifiques que stratégiques, qui pourraient être inclus dans des PCE est presque illimité. Les documents sur les perspectives en matière d'environnement ne tiennent pas tous compte du cycle complet des enjeux environnementaux, depuis les causes premières jusqu'aux interventions sociales, pour contrer les effets indésirables des changements environnementaux. Ils traitent presque tous des *pressions* exercées sur l'environnement, telles les niveaux des émissions atmosphériques ou les d'extraction des ressources; des *changements de l'état* de l'environnement, dont la qualité de l'air, la couverture des terres, la perte de biodiversité et des *impacts* sur l'environnement et le bien-être humain, notamment la biodiversité, les effets sur la santé, l'économie et les autres aspects sociaux et culturels. Afin d'éclairer les décisions à prendre, les plus récentes évaluations portent également sur les *forces motrices* fondamentales, comme les changements démographiques et l'activité économique générale, et sur les *interventions* humaines, en particulier les politiques gouvernementales actuelles, antérieures et proposées. Certaines s'intéressent surtout à des « secteur » précis, par exemple l'énergie, l'agriculture ou l'eau, ou tentent de dresser un tableau plus global des enjeux environnementaux.

Les personnes interrogées et les participants à l'atelier devaient réfléchir aux principaux enjeux scientifiques et stratégiques sur lesquels devraient porter, tout particulièrement, les Perspectives canadiennes en matière d'environnement. Les réponses couvraient un large éventail de sujets (voir les encadrés 5 et 6), dont bon nombre étaient interreliés, ce qui témoigne d'un intérêt à l'égard d'une grande variété d'enjeux susceptibles d'être examinés dans des PCE.

Compte tenu des limites des ressources actuelles, qu'il s'agisse du temps, des compétences et des connaissances, il importe, dans l'élaboration des perspectives en matière d'environnement, de déterminer les enjeux les plus importants et les plus prioritaires. Les autres enjeux ne seraient pas exclus des PCE, mais on leur accorderait moins d'attention. Idéalement, les PCE seraient considérées comme un processus évolutif; par exemple, le processus d'élaboration des Perspectives mondiales en matière d'environnement du PNUE existe depuis plus de dix ans et les quatrièmes Perspectives mondiales seront publiées à l'automne de 2007. Le premier rapport PCE ne couvrirait peut-être pas tous les enjeux souhaités, mais il jetterait les bases d'une exploration plus poussée à long terme.

Le défi qui consistait à réduire la portée du premier rapport PCE a été relevé lors de l'atelier. Il est donc nécessaire d'élaborer des critères permettant d'établir l'ordre de priorité des thèmes et des moyens d'actions indiqués dans les encadrés 5 et 6. Parmi les critères possibles, indiquons :

- l'utilité pour les politiques stratégiques,
- le caractère canadien,
- la disponibilité et l'interopérabilité des données et des modèles,
- l'expertise connue,
- le temps nécessaire à l'analyse,
- les ressources nécessaires à l'analyse.

Il faut examiner de plus près les enjeux qui font déjà l'objet d'un suivi efficace au sein d'autres activités. D'une part, il y a fort à parier qu'ils viendront en tête selon les critères d'inclusion, et il faudrait considérer les activités s'y rattachant comme d'importantes sources d'information pour le processus. D'autre part, les PCE devraient viser à améliorer les initiatives passées ou en cours, non pas à les reproduire.

L'amélioration des critères et leur utilisation pour déterminer les enjeux prioritaires constitueront un aspect important des prochaines étapes de la préparation des PCE, soit l'examen de la faisabilité des PCE et l'élaboration d'une proposition de projet structurée. Ces activités devraient se dérouler au printemps et à l'été 2007.

Encadré 5. Enjeux pouvant être envisagés dans les Perspectives canadiennes en matière d'environnement

- Eau, qualité et quantité
- Qualité de l'air, incluant l'ozone stratosphérique et le smog
- Utilisation des terres
- Agriculture, incluant la sécurité alimentaire
- Foresterie
- Pêches, incluant la pêche en mer et en eau douce
- Énergie, incluant les sources de remplacement : biocombustibles/éolienne/solaire, sables bitumineux, hydroélectricité, nucléaire, extraction de ressources
- Santé humaine et environnement, incluant les substances toxiques et les nouvelles substances
- Enjeux propres au Nord, notamment le climat, la contamination, le développement, les risques accrus pour l'environnement et l'exploitation minière
- Glacier/glaces de mer et pergélisol
- Ravageurs et maladies
- Le rôle de la pauvreté dans les changements environnementaux
- Déchets, incluant les déchets solides et nucléaires
- Écosystèmes et biodiversité, incluant les espèces envahissantes, les espèces migratoires, l'intégrité des écosystèmes et les zones protégées
- Changements climatiques, incluant les mesures d'atténuation et d'adaptation
- Aménagement urbain, incluant le mitage et les infrastructures
- Transports

Encadré 6. Politiques pouvant être envisagées dans les Perspectives canadiennes en matière d'environnement

- Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs
- Alberta Water Act
- Stratégie nationale sur la forêt
- Initiative boréale canadienne
- *Loi sur les espèces en péril*
- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
- Recommandations pour la qualité des eaux du Canada
- Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes
- Plan nord-américain de gestion de la sauvagine
- Protocole de Montréal
- Convention sur la diversité biologique
- Protocole de Kyoto

Portée temporelle

Comme l'illustre le schéma 1, les PCE porteront vraisemblablement sur la réalité passée, présente et future de l'environnement canadien, ce qui soulève la question suivante : jusqu'où doit-on pousser l'exploration du passé et de l'avenir?

L'établissement de la portée rétrospective de la démarche fait ressortir à nouveau la distinction qui existe entre un document de perspectives environnementales et un rapport plus traditionnel sur l'état de l'environnement. Se pose également la question fondamentale de l'intégration des PCE aux activités entourant les rapports sur l'état de l'environnement précédentes et en cours au Canada. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les participants privilégient nettement des PCE essentiellement tournées vers l'avenir à la formule des rapports sur l'état de l'environnement. L'aspect rétrospectif n'est donc pas particulièrement pertinent lorsqu'on envisage la planification des PCE.

Lorsqu'il est question d'avenir, certains enjeux prennent le pas sur d'autres selon l'horizon temporel envisagé. Ainsi, si les impacts du changement climatique peuvent être secondaires pour l'horizon 2015, ils seront au cœur même des enjeux vers 2100. Le tout dernier rapport sur les perspectives énergétiques au Canada va jusqu'à 2020, les dernières Perspectives énergétiques mondiales et le deuxième rapport à venir sur les perspectives de l'environnement de l'OCDE considèrent l'horizon 2030; les scénarios de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire et du groupe GEO-4 atteignent 2050 et ceux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2100. L'horizon ou les horizons temporels des PCE dépendront donc fondamentalement de la problématique étudiée.

Les personnes interrogées et les participants à l'atelier privilégient nettement l'adoption d'une démarche prospective pour les PCE. On ne s'entend pas nécessairement sur l'horizon temporel, surtout en ce qui a trait aux enjeux et à l'échelle géographique envisagés. Pour certains enjeux locaux et régionaux, comme la qualité de l'air local, l'horizon minimal est de dix ans, mais il peut s'étendre jusqu'à un demi-siècle pour les enjeux de portée nationale et internationale, p.ex., le changement climatique et ses impacts. Un horizon de 20 à 30 ans, qui permettrait d'appréhender les effets à plus long terme de certains enjeux, constituerait un compromis raisonnable. En matière de formulation de politique, cet horizon procure suffisamment de temps pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les résultats des mesures prises sans être trop éloigné dans le temps pour favoriser la procrastination. Du point de vue économique, il offre suffisamment de temps pour permettre aux entreprises de planifier leurs immobilisations en fonction de la rotation de leurs capitaux.

Portée géographique

Les problématiques environnementales s'inscrivent dans des échelles spatiales multiples, qui vont du planétaire au très local. Les décisions susceptibles de se répercuter sur les changements environnementaux et leur incidence sur le bien-être de l'humanité se prennent également à de multiples échelles. Idéalement, les PCE engloberaient le pays tout entier, mais les enjeux peuvent ne pas tous se prêter à une telle intégration. La prise en compte de certains enjeux à des échelles inférieures est d'ailleurs souhaitable. Ces échelles peuvent être de nature biologique (p.ex. l'écozone, l'écorégion et l'écodistrict), physique (les bassins hydrologiques d'un fleuve, d'une rivière ou d'un ruisseau) ou politique (p.ex. les paliers

régional, provincial ou municipal). Il n'est pas nécessaire de conserver la même échelle d'analyse pour l'ensemble des perspectives ni de traiter de tous les aspects pour le pays en entier. Les analyses doivent cependant contribuer aux perspectives générales. Il peut s'avérer difficile de concilier la souplesse d'analyse et le tableau d'ensemble.

Même si elles privilégient une échelle particulière, la plupart des perspectives en matière d'environnement présentent une partie de leur information à des échelles inférieures. Les Perspectives mondiales en matière d'environnement du PNUE explorent par exemple l'environnement de la planète en divisant celle-ci en sept régions et 23 sous-régions, en fonction desquelles les données et l'analyse sont présentées. Le Canada est habituellement associé aux États-Unis, au sein de l'Amérique du Nord, une entité qui ne comporte pas de sous-région. En outre, certains des enjeux canadiens préoccupants sont traités dans la section sur l'Arctique, qui constitue l'une des sous-régions polaires. Les autres évaluations de portée mondiale adoptent une formule semblable, ce qui réduit évidemment leur applicabilité au processus décisionnel à l'échelle du Canada. Le PNUE a essayé de raffiner l'emploi d'échelles multiples dans ses rapports mondiaux en élargissant la participation des acteurs régionaux au processus. L'élaboration de perspectives régionales, nationales et même urbaines, réalisée dans la foulée du processus global de production des PME, constitue cependant l'impact le plus réel qu'a eu le PNUE en matière d'échelles. En outre, plusieurs évaluations sous-mondiales ont été réalisées et continuent de l'être dans le cadre de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire. Plus près de nous, rappelons que des rapports régionaux ont été produits pour l'Étude pancanadienne sur le changement climatique.

Comme ils l'ont fait pour l'horizon temporel, les personnes interrogées et les participants à l'atelier ont indiqué que tout projet de PCE devait idéalement comporter un certain nombre d'échelles géographiques, pour tenir compte entre autres de la variété des enjeux environnementaux à examiner. Des problématiques comme l'atténuation des effets du changement climatique doivent être envisagées à l'échelon national alors que d'autres, comme les glaces de mer, doivent être étudiées à un échelon sous-national; d'autres encore, comme la qualité de l'eau et le smog, doivent être étudiées à l'échelle locale. En outre, en matière de formulation des politiques, il faut tenir compte de l'étendue et de la complexité de la réglementation fédérale, provinciale-territoriale et locale qui régit les questions environnementales et la gestion des ressources naturelles conjuguée aux accords interprovinciaux, binationaux et multinationaux.

Ces défis ne doivent pas paraître insurmontables. Il est possible d'adapter à l'échelon national des données générées à partir de modèles utilisés pour réaliser des évaluations de portée mondiale, surtout que bon nombre d'entre eux produisent des données à l'échelle nationale ou sous-nationale qui sont ensuite regroupées à l'échelon planétaire régional voulu. Pour d'autres initiatives, comme l'Évaluation de l'état et des tendances des écosystèmes et l'Évaluation des impacts et de l'adaptation liés aux changements climatiques au Canada, on s'efforce déjà de voir comment il serait possible d'évaluer à l'échelon national des enjeux ayant des particularités sous-nationales. Par ailleurs, plusieurs provinces envisagent également d'effectuer leur rapport sur l'état de l'environnement ou leurs perspectives

environnementales (notamment l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario et le Québec⁴). Toutes ces initiatives fournissent autant d'occasions de démontrer l'utilité de produire des perspectives à des échelles multiples et à moindre coût en s'associant à des partenaires à même de promouvoir la démarche des PCE. Voilà pourquoi il est souhaitable que la portée géographique des PCE soit dictée par les possibilités de création de liens synergiques avec les processus existants les plus pertinents en matière de politique environnementale à l'échelon national.

Perspectives canadiennes en matière d'environnement : produits

Produit vedette et publications connexes

La plupart du temps, les perspectives et les évaluations environnementales sont associées à un ensemble de produits tangibles, par exemple, un ou plusieurs rapports officiels, des sommaires à l'intention des décideurs, des rapports de synthèse et des documents techniques. Certains produits, comme le rapport de l'OCDE sur les Perspectives de l'environnement, consistent en un seul volume accompagné de documents techniques à l'intention des lecteurs intéressés. Ainsi, l'Étude pancanadienne sur l'adaptation à la variabilité et au changement climatique, qui a été amorcée à la fin des années 1990, comprend six volumes régionaux, un volume sectoriel national, un volume sur les liens entre les enjeux et sept documents de vulgarisation, soit un pour chaque région et un pour l'ensemble du pays, accompagnés d'un sommaire national à l'intention des décideurs.

L'un des principaux produits des Perspectives canadiennes en matière d'environnement consisterait en une publication majeure, qui s'apparenterait aux Quatrièmes Perspectives mondiales en matière d'environnement du PNUE ou encore aux Deuxièmes Perspectives de l'environnement de l'OCDE. On trouvera un exposé du contenu de ces deux rapports dans les encadrés 8 et 9 respectivement. Les commentaires reçus à ce jour semblent indiquer que cette dernière publication constituerait un meilleur modèle pour le rapport canadien compte tenu de l'orientation prospective qui y est privilégiée, le rapport du PNUE se limitant essentiellement à cet égard à un seul chapitre. Reste à mieux préciser la formule qui convient davantage à la réalité canadienne. La publication, qui constituerait un rapport national intégré, servirait également d'assises à des rapports provinciaux, territoriaux ou axés sur des thématiques plus précises.

Renforcement des capacités et des réseaux

D'autres produits issus d'un projet de perspectives en matière d'environnement sont de nature moins tangible; on pense en particulier aux activités liées au renforcement des capacités et des réseaux. La création des centres de collaboration et des programmes de renforcement des capacités issue du projet de Perspectives mondiales en matière

⁴ Ce manifeste, qui vient tout juste d'être publié pour fins de commentaires, préconise l'élaboration d'un rapport sur l'état de l'environnement.

http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Manifeste_pour_un_Quebec_durable_-_FINAL_rev1.pdf

d'environnement du PNUE a énormément aidé divers groupes aux quatre coins du monde à apprendre comment réaliser des évaluations environnementales intégrées. Dans le cadre de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, on est aussi en voie d'élaborer un guide officiel pour les décideurs et un manuel de méthodologie pour les praticiens afin que ces deux groupes comprennent mieux les techniques et les outils utilisés dans l'évaluation et les appliquent éventuellement. Enfin, des cours de formation et des échanges entre professionnels sont au cœur des programmes de travail de nombreux projets d'évaluation intégrés au sein de l'Union européenne.⁵

Encadré 7. Qu'est-ce qu'un scénario?

Le mot scénario possède plusieurs définitions. Dans le présent document, on considère qu'un scénario constitue une histoire cohérente et plausible, qui raconte en mots et en chiffres, ce que peut devenir à long terme un système socio-écologique donné. Il inclura habituellement une définition des limites du système et de la problématique, une caractérisation des conditions et des tendances actuelles ainsi que des processus modelant le système, la détermination des grandes forces motrices, des incertitudes majeures et des relations systémiques, un ensemble cohérent et concordant d'hypothèses sur les forces motrices, les incertitudes majeures et les relations systémiques, des projections conditionnelles sur le comportement du système en fonction du jeu de ces hypothèses sur le reste du système et une vision de l'avenir.

Lorsqu'on considère les sept domaines pour lesquels les participants à l'atelier ont souligné la valeur potentielle des PCE, on constate que deux d'entre eux, nommément l'engagement et le renforcement des capacités, expriment directement ces aspects des perspectives environnementales. La plupart des autres domaines, tout particulièrement l'harmonisation et l'intégration des données, dépendent également largement des activités liées au renforcement des capacités et des réseaux. Ceux-ci doivent donc être pris en compte au tout début du processus de planification des PCE.

Scénarios

Il y a lieu de se pencher davantage sur la dimension prospective des perspectives environnementales, étant donné qu'elle est appelée à former l'essentiel des PCE. Cette dimension permet d'explorer les grandes tendances environnementales ainsi que leur évolution possible dans le temps. L'analyse des scénarios constitue un outil fréquent pour ce type de démarche. En explorant les scénarios possibles, les décideurs d'aujourd'hui peuvent mieux appréhender ce que l'avenir pourrait réserver et quel risque d'être l'impact de leurs décisions.

Cette démarche d'analyse vise habituellement à aider les personnes et les groupes à mieux se pencher sur les mesures susceptibles d'encourager ou de contrer telle ou telle situation ou une tendance particulière. Les décideurs peuvent ainsi explorer de façon plus structurée les conditions à mettre en place pour créer un avenir plus favorable et comment ils peuvent y contribuer. Comme l'a toutefois expliqué Jan Bakkes lors de l'atelier, les études de scénarios ne visent pas toutes les mêmes objectifs. Il a ainsi souligné la distinction entre les études axées sur l'optimisation des politiques, la défense des intérêts et la construction d'une vision, d'une part, et celles axées sur l'orientation stratégique, d'autre part (voir tableau 1). Jusqu'à maintenant, c'est cette dernière approche qui a été privilégiée lors des discussions de portée

⁵ Voir en particulier l'ensemble d'activités regroupées sous la rubrique des Actions Marie Curie. <http://cordis.europa.eu/mariccurie-actions/>

générale entourant les PCE. Comme ces différents archétypes peuvent donner lieu à des démarches fondamentalement différentes pour l'élaboration des scénarios, il importe d'en arriver à une décision définitive au début du processus d'élaboration des PCE.

Quelle que soit l'approche adoptée, quelques aspects doivent être explorés au début du processus d'élaboration des scénarios lorsqu'il est question des PCE. La disponibilité et l'interopérabilité des données et des modèles constituent le premier aspect. Les études de scénarios les plus récentes ont révélé l'utilité d'associer des descriptions qualitatives aux données chiffrées dans l'élaboration et la présentation des scénarios. La crédibilité de ces dernières dépend beaucoup de la qualité des données et des outils de modélisation quantitative utilisés dans leur formulation. Comme l'ont noté les participants de l'atelier, le processus d'intégration des données et des modèles au sein des PCE procurerait également des retombées directes.

Le deuxième aspect tient à la nécessité d'envisager le Canada comme étant davantage qu'une simple nation, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une entité qui influe sur le reste de la planète et en subit les influences. Quelles sont les hypothèses à formuler face aux changements qui se produisent à l'extérieur du Canada et qui sont pertinents pour les enjeux étudiés dans les PCE? Dans quelle mesure les considère-t-on comme étant indépendants de ce qui se produit au Canada? Les travaux sur les scénarios du GIEC, de l'OCDE, des PME-4 et de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire pourraient fournir les hypothèses de base permettant d'analyser les changements survenant à l'extérieur du Canada et, dans une certaine mesure, ceux se produisant à l'intérieur du pays. Ces scénarios ainsi que d'autres devront être explorés plus à fond afin de déterminer l'information qui existe et sa pertinence face aux études de scénario pour les PCE.

Tableau 1 : Archétypes de l'analyse des scénarios				
But de l'analyse	Question	Type de scénarios	Horizon temporel	Exemples
Optimisation des politiques	Quelle variante est la plus efficace, économique, rapide, acceptable, etc.?	De base avec les variantes	15 ans ou moins	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectives de l'environnement de l'OCDE; • PME-2000 pour l'Europe; • Pollution de l'air en Europe (Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance – UNECE); programme Air pour l'Europe (CAFE)
Défense des intérêts, formulation d'une vision	Quels sont les changements positifs en faveur desquels nous allons nous battre? (changements structuraux, changements de valeur.)	Scénario de référence et autres scénario(s) pleinement élaborés, p.ex. « scénario positif » et « scénario négatif » Ou : analyse rétrospective, et exploration des moyens pour réaliser les objectifs.	Non limité, peut comprendre plusieurs générations	<ul style="list-style-type: none"> • « <i>Bending the Curve</i> » (GSG) • certains scénarios pour le développement de l'Afrique • World Business Council for Sustainable Development
Orientation stratégique	À quels autres types de réalités nouvelles devons-nous nous préparer? Que se passera-t-il si nos hypothèses de départ actuelles s'avéraient fausses? Quelles pourraient être les stratégies robustes?	Ensembles de réalités futures variées et différentes. Combinaison de scénarios et de données.	Requis pour tous les aspects au-delà de 20 ans.	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de planification de Shell • Rapport spécial du GIEC sur les scénarios d'émissions (SRES)
Extrait d'un exposé de Jan Bakkes (MNP) lors de l'atelier sur l'établissement de la portée des consultations pour les perspectives canadiennes en matière d'environnement, organisé du 1 ^{er} au 2 mars 2007, à Montréal.				

Encadré 8. Contenu des Quatrièmes perspectives mondiales en matière d'environnement (PME) du PNUE

PAGES PRÉLIMINAIRES

- TABLE DES MATIÈRES
- AVANT-PROPOS : Directeur exécutif

SECTION A : APERÇU

- INTRODUCTION : Processus, portée et orientation des PME
- RÉSUMÉ À L'INTENTION DES DÉCIDEURS
- CHAPITRE 1 : L'environnement et le développement

SECTION B : ÉTAT ET TENDANCES DE

L'ENVIRONNEMENT : 1987-2007

- APERÇU
- CHAPITRE 2 : L'air
- CHAPITRE 3 : Le sol
- CHAPITRE 4 : L'eau
- CHAPITRE 5 : La biodiversité
- CHAPITRE 6 : Aspects régionaux
- SOMMAIRE DE LA SECTION B

SECTION C : CHANGEMENT ENVIRONNEMENTAL, DIMENSIONS HUMAINES

- CHAPITRE 7 : Vulnérabilité des personnes et de l'environnement : Défis et possibilités
- CHAPITRE 8 : Interconnexions – Gouvernance au service de la pérennité de la planète

SECTION D : LES PERSPECTIVES – HORIZON 2015 ET AU-DELÀ

- CHAPITRE 9 : Le futur, aujourd'hui

SECTION E : ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT : NOTRE AVENIR À TOUS

Encadré 9. Contenu des Deuxièmes perspectives de l'environnement de l'OCDE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1 : LE MONDE JUSQU'EN 2030

- 1.1 FORCES MOTRICES DU CHANGEMENT ENVIRONNEMENTAL
 1. Dynamique des populations et démographie
 2. Développement économique
 3. Mondialisation
 4. Consommation, production et technologie
 5. Circulation des déchets et des matières
- 1.2 DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX
 6. Changement climatique et pollution de l'air
 7. Biodiversité et utilisation des terres
 8. Eau et services sanitaires
 9. Santé et environnement
 10. Urbanisation
- 1.3 RÉPERCUSSIONS ET VARIANTES CLÉS RÉGIONALES
 11. Répercussions environnementales régionales
 12. Variantes clés aux attentes standard d'ici 2030

PARTIE 2 : MESURES STRATÉGIQUES

- 2.1 DÉVELOPPEMENTS ET POLITIQUES SECTORIELLES
 13. Agriculture
 14. Transports
 15. Énergie
 16. Industries particulières
 - pêcheries et aquaculture
 - production chimique
 - acier et ciment
 - pâtes et papiers
 - tourisme
 - mines
- 2.2 INTÉGRATION DES POLITIQUES
 17. Réponses et capacités institutionnelles
 18. Le travail en partenariat
 19. Série de mesures environnementales
 20. Mise en œuvre des politiques
 21. Le coût de l'inaction

CONCLUSIONS

ANNEXES

- A1. Cadre et hypothèses de modélisation
- A2. Évaluation des incertitudes

Perspectives canadiennes en matière d'environnement : processus, gouvernance et gestion

Le mode d'élaboration des PCE revêt autant d'importance que le contenu. À un niveau fondamental, sur quels principes devrait-on fonder les PCE? Cela nous ramène à la question de la pertinence, de la crédibilité et de la légitimité. La gouvernance et la gestion des PCE sont intimement liées au processus général.

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, les PCE constituaient au départ l'un des éléments d'une vaste entente de contribution pluriannuelle conclue par la Division de la recherche et du renseignement sur les politiques d'Environnement Canada et par l'Institut international du développement durable (IIDD). La Division gère l'entente et l'IIDD est l'organisme responsable de cet élément de l'entente. Dès le départ, on a reconnu que, même si ces groupes pouvaient former l'équipe de projet principale, le projet nécessiterait l'apport d'autres collaborateurs; en outre, tout au long du projet, on chercherait aussi à obtenir les commentaires de divers intervenants en les conviant à des ateliers et en leur remettant des documents pour vérifier les hypothèses, pour s'assurer de l'exactitude des renseignements contenus dans les documents et pour accroître l'utilité de même que la pertinence des produits finals.

Pour l'élaboration des Perspectives mondiales en matière d'environnement (PME) et des Perspectives environnementales de l'OCDE, on recourt avec succès aux services d'experts dont les rapports sont examinés par des pairs; les participants estiment que cette approche donnerait de la crédibilité aux PCE. Parallèlement, le désir de mobilisation, ainsi que les leçons tirées des évaluations passées, montrent bien que les PCE doivent le plus possible être ouvertes et laisser place à la participation. Dans une certaine mesure, cela rend plus floue la distinction entre les participants à l'élaboration des PCE et le public cible et contribue en particulier à la pertinence et à la légitimité du processus.

En ce qui concerne le public cible/les collaborateurs, les participants à l'atelier sur la portée des consultations ont cerné trois grandes catégories qui se recoupent : les décideurs, les architectes et les bénéficiaires (voir l'encadré 10). On estimait que le processus d'élaboration des PCE devrait faire appel à de nombreux participants issus de ces catégories. On a également fait savoir

Encadré 10. Intervenants dans le processus de formulation de politiques

- *Décideurs* : Responsables de la formulation des politiques environnementales à l'échelon national ou à d'autres paliers. Il s'agit du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités. Il s'agit également des ministères et des organismes centraux qui jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration des politiques environnementales et des comités parlementaires.
- *Architectes* : Participants au processus d'élaboration des politiques, à titre de spécialistes ou de tenants d'options stratégiques. Il s'agit des représentants des tables sectorielles, des professeurs et chercheurs scientifiques, des organismes non gouvernementaux de l'environnement (ONGE), des membres des Premières Nations et des Autochtones, des organismes intergouvernementaux, du grand public, des électeurs, des participants au processus de consultation, des médias et des représentants d'autres pays.
- *Bénéficiaires* : Personnes auxquelles s'adresse la politique, c'est-à-dire celles qui l'utiliseront ou la mettront en œuvre. Le grand public représente l'élément le plus important de cette catégorie, laquelle englobe aussi l'industrie, les chercheurs/universitaires, les administrations fédérale, provinciales/territoriales et municipales, ainsi que les Premières Nations.

qu'il serait utile, sur le plan stratégique, de faire appel à des experts au sein d'organismes internationaux, qui ont une expérience de l'élaboration de perspectives, afin de bénéficier de points de vue neutres.

On a d'abord proposé de confier la gouvernance et la gestion des PCE à un comité directeur d'Environnement Canada et à un comité consultatif multilatéral, chargés de veiller à ce que les PCE cadrent avec le mandat d'Environnement Canada et de guider l'équipe de projet principale. Au cours des entrevues et de l'atelier sur l'établissement de la portée des consultations, on a fait mention des difficultés importantes que présente le modèle de gouvernance proposé. On croyait qu'une formule plus efficace et plus pratique consisterait à mettre sur pied un seul comité multilatéral formé de représentants d'Environnement Canada et d'intervenants de l'extérieur plutôt que deux comités distincts.

Il était encore plus important de savoir si les PCE devraient être le fruit d'une initiative fédérale ou véritablement nationale. On croyait fermement que leur propriété serait davantage acceptée si elle était partagée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et d'autres groupes tels que les ONGE, les groupes autochtones et le milieu universitaire, ce qui permettrait d'établir des processus infranationaux à l'intérieur du processus plus vaste. Le vif sentiment d'appartenance régionale associé à une plus petite superficie d'analyse ajouterait à la crédibilité et à la pertinence des rapports susceptibles d'être produits, en raison de la plus élevée résolution géographique adoptée. Ce sentiment d'appartenance risquerait cependant de prendre le pas sur une approche nationale commune dans le cadre de laquelle les régions finiraient par élaborer uniquement des perspectives qui leur sont propres.

On a également proposé de recourir à une structure ou à une organisation bien établie pour mettre en œuvre le projet des PCE. L'idée de mettre à profit une organisation qui fonctionne constituerait peut-être en effet une formule plus efficace et plus efficiente. Resterait cependant à trouver une organisation ou une structure ayant un mandat compatible et pouvant assumer le projet. Parmi les organisations existantes, indiquons le Conseil canadien des ministres des ressources, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et le Groupe canadien des observations de la Terre.

Enfin, au cours des discussions au sujet de l'acceptation des PCE, on a vivement recommandé de créer un secrétariat extérieur au gouvernement, un « lieu sûr » sous l'égide d'un organisme indépendant et digne de foi, peut-être un établissement d'enseignement. On a ainsi suggéré le Centre for Applied Business Research in Energy and the Environment (Université de l'Alberta), l'Institute for Sustainable Energy, Environment and Economy (Université de Calgary) et l'IIDD. Il pourrait toujours y avoir une structure de gouvernance au sein du gouvernement fédéral, dans laquelle Environnement Canada serait chargé de coordonner les ministères fédéraux.

Compte tenu des observations susmentionnées, il convient de cerner plus à fond les forces et les faiblesses des diverses approches applicables à la gouvernance et à la gestion des PCE. Il s'agit là d'un aspect important de la future étape de planification et de faisabilité.

Ressources nécessaires

Les ressources nécessaires à l'élaboration des PCE, notamment le temps, l'argent, les compétences, l'information et les modèles, dépendent de la nature du processus à mener. Des projets semblables requièrent au moins une petite équipe dont les membres peuvent consacrer une bonne partie de leur temps au processus pendant tout le projet et des partenaires qui fournissent des contributions, souvent en nature. La Division des stratégies d'intégration du savoir d'Environnement Canada fournit des services de coordination, de réseautage et de secrétariat à l'appui du projet; de concert avec l'IIID, elle a effectué des recherches, élaboré une méthodologie et renforcé les capacités pour l'élaboration du projet des PCE. La mise en œuvre comme telle du projet nécessitera forcément davantage de participants et de ressources, comme le démontrent les estimations établies pour deux activités dont on peut s'inspirer pour les PCE.

Jan Bakkes, de l'Agence d'évaluation environnementale des Pays-Bas (MNP), a communiqué les estimations suivantes pour le genre de perspectives nationales que l'Agence réalise depuis la fin des années 1980 :

- Durée du projet (après la préparation initiale et la prise de décisions) : 18 mois.
- Nombre d'experts dans l'équipe de base : de 6 à 12 (consacrant de 50 à 75 p. 100 de leur temps au projet).
- Nombre d'experts participant au projet : de 80 à 100 (en majorité des contributions en nature provenant d'autres organismes).
- Temps global de l'équipe à MNP : de 15 à 20 années-personnes, incluant la production de graphiques, etc. Les premières éditions ont nécessité une vingtaine d'années-personnes.
- *Les Perspectives sur la durabilité actuelles ne comportent pas de modèle original; un noyau de six personnes s'en occupe et elles nécessiteront probablement environ 9 années-personnes.*

Se fondant sur son expérience, Munyaradzi Chenje, coordonnateur actuel du processus d'élaboration des Perspectives mondiales en matière d'environnement du PNUE, a communiqué les données suivantes concernant les exigences d'un processus consultatif d'élaboration de perspectives⁶ :

- Réunions de consultation (au début et à la fin) : 6 jours (trois journées chacune); frais de déplacement (une journée) et frais d'hébergement.
- Équipe de rédacteurs x nombre de chapitres x versions de travail (p. ex. 6 x 10 x 20) = 1 200 jours. Ce nombre pourrait être considérablement moins élevé s'il y a moins d'auteurs et de chapitres. Même s'il s'agit de contributions en nature d'autres organismes, la rédaction et la révision des documents leur coûtent quand même de l'argent.
- Révision (2 réviseurs x 10 x 5 chacun) = 100 jours

⁶ À noter que ces chiffres ne doivent pas être considérés comme des coûts réels, car il s'agit d'approximations qui illustrent les coûts possibles des PCE. On procédera à une comptabilité plus précise dans l'élaboration d'une proposition officielle.

- Conception : 5 jours
- Mise en page : 40 jours
- Traduction : Cela dépend de la taille du document et du coût par page.
- Graphisme/photos : 50 \$US/photo, peut-être plus si davantage de photos sont utilisées.
- Impression : 80 000 \$US
- Version en langage clair : 60 000 \$US
- Sensibilisation : 10 000 \$US et environ 14 jours de travail
- Distribution : coût variant selon l'ampleur de la distribution.
- Frais généraux : espaces à bureaux, équipement, communications et frais divers
- *Dans l'ensemble, il faut compter au moins trois professionnels et deux employés de soutien. En tout, vous aurez probablement besoin de 800 000 à 1 000 000 \$US, répartis sur 18 à 24 mois, excluant la modélisation. Les deuxièmes Perspectives environnementales - Afrique ont coûté 800 000 \$US, montant qui exclut les coûts relatifs au personnel.*

Voie recommandée : analyse de faisabilité et élaboration d'une proposition

Le projet d'élaboration des Perspectives canadiennes en matière d'environnement, d'une durée de quatre ans; amorcé à l'été 2006, il mènerait à la publication d'un rapport vedette en 2010. Ce processus est conforme à l'entente cadre conclue par Environnement Canada et par l'IIDD et correspond à la plupart des autres perspectives environnementales. ***Il est recommandé que les prochaines étapes de l'élaboration des PCE consistent à effectuer une analyse de faisabilité complète et à élaborer une proposition structurée assortie d'une ou de plusieurs options.*** Ces étapes devraient être terminées au plus tard à l'automne 2007.

À ces étapes, il convient de se pencher sur plusieurs défis et possibilités. Voici un résumé des tâches qu'il faut exécuter à cette fin :

- Analyse de faisabilité :
 - Établir et/ou mettre à jour un répertoire des principaux modèles, bases de données et autres sources d'information, utilisés au Canada et à l'étranger pour l'élaboration de perspectives semblables ou pouvant présenter un intérêt pour les PCE.
 - Ventiler les Perspectives mondiales en matière d'environnement et d'autres données concernant des perspectives nationales / internationales / constatations pour le Canada dans la mesure du possible.
 - Relever les principaux modèles et les données manquantes qui risquent de limiter les PCE.
 - Évaluer les Perspectives mondiales en matière d'environnement et d'autres scénarios internationaux qui peuvent être adaptés au contexte canadien.
 - Déterminer s'il est possible de relier les PCE aux Perspectives mondiales en matière d'environnement du PNUE ainsi qu'à d'autres perspectives et élaborer des stratégies à cet effet.

- Évaluer des stratégies de mobilisation des partenaires et intervenants pour le processus d'élaboration des PCE.
- Déterminer le meilleur moyen de compléter les capacités et de les mettre à profit à partir de l'état actuel des rapports environnementaux et d'autres processus d'évaluation.
- Élaboration d'une proposition pour des Perspectives canadiennes en matière d'environnement, assortie d'options et incluant entre autres :
 - une indication des partenaires éventuels et actuels, des coûts possibles, des ressources nécessaires et des produits éventuels, ainsi qu'une évaluation des répercussions des PCE sur la prise de décisions et sur la gestion des risques;
 - un plan de travail détaillé pour l'élaboration des PCE;
 - les grandes lignes proposées pour la structure de rapports sur les PCE;
 - le recensement et la compilation des données et des indicateurs pouvant être utilisés;
 - des modèles et une stratégie de modélisation possibles.

Un certain nombre de ces tâches auront elles-mêmes des retombées positives. Les consultations ont d'ailleurs révélé qu'un tableau plus clair, une intégration et une présentation meilleures des données environnementales disponibles, ainsi que la détermination des données manquantes, compteraient parmi les grandes contributions des PCE.

On a déjà consacré du temps à plusieurs de ces tâches. Par exemple, bien qu'un survol complet des outils de modélisation possibles n'ait pas encore été effectué, on sait que plusieurs d'entre eux sont déjà utilisés dans certains secteurs d'Environnement Canada et qu'ils pourraient servir à l'élaboration des Perspectives canadiennes en matière d'environnement. Ces modèles sont les suivants.

- Informétrica : modèle macroéconomique
- Énergie 2020 : modèle intégré d'analyse énergétique multirégional
- MEQA : modèle d'évaluation de la qualité de l'air
- ReFSORT : modèle simplifié de la relation source-récepteur permettant d'estimer les impacts de la qualité de l'air
- ÉcoTec : version du modèle interprovincial des entrées-sorties de Statistique Canada
- WUAM : modèle d'analyse d'utilisation de l'eau
- Modélisation environnementale communautaire : ensemble de modèles environnementaux concernant l'eau de surface et l'hydrologie

En outre, dans le cadre de l'Initiative nationale d'élaboration de normes agroenvironnementales (INENA), on a effectué récemment une étude des modèles, outils et approches possibles pour fixer des objectifs pour l'habitat afin de préserver la biodiversité. Enfin, il conviendrait d'examiner la possibilité d'utiliser les outils de modélisation servant à l'élaboration d'autres perspectives environnementales à l'étranger.

Résumé

Le présent document contient des renseignements de base sur les Perspectives canadiennes en matière d'environnement qu'on propose d'élaborer et qui ressortent d'une série de consultations et de recherches. Il fait également état des résultats, des conclusions et des recommandations au sujet de la portée des PCE. Il est clair à ce moment-ci qu'on s'intéresse largement à une certaine forme de PCE, tant aux produits qui en résulteraient qu'aux processus qui en découleraient.

Nous avons cependant relevé certains défis et possibilités sur lesquels il faudra se pencher aux étapes suivantes. Il s'agit de la faisabilité, des coûts et des risques de diverses options concernant les Perspectives canadiennes en matière d'environnement. Il est recommandé de prévoir des discussions avec les collaborateurs éventuels à l'intérieur d'Environnement Canada comme à l'extérieur, afin d'examiner plus à fond les problématiques et d'élaborer une proposition officielle qu'on pourra présenter au plus tard à l'automne 2007.