



HORIZONS

P R O J E T D E R E C H E R C H E S U R L E S P O L I T I Q U E S

Développement durable Et maintenant?

S'il a fallu attendre un siècle pour définir l'expression « développement durable » (DD), on peut retracer la reconnaissance de ce concept par le gouvernement du Canada à l'époque de la confédération. En 1871, le premier ministre Sir J.A. Macdonald faisait observer que

[Traduction] à la vue des énormes quantités de bois de sciage qui passent sous mes fenêtres tous les matins, il me revient sans cesse à l'esprit le besoin impérieux de nous pencher sur l'avenir de ce remarquable commerce. Nous détruisons sans nous en soucier les forêts du Canada, et il est pratiquement impossible de les remplacer.

Des étapes récentes importantes dans la trajectoire canadienne vers le développement durable incluent le protocole de Montréal sur les substances menaçant l'ozone en 1987, le Sommet de la Terre de 1992 et la ratification par le Canada du protocole de Kyoto sur les changements climatiques en 2002. Tout cela reflète un intérêt croissant envers les questions de DD et une prise de conscience des interactions entre l'environnement, l'économie et le développement social. Le discours du Trône du 2 février 2004 renfermait un long passage consacré au DD, ce qui démontre clairement la place essentielle que le gouvernement du Canada réserve à ce thème.

Lancé en 2001, le projet de Développement durable du Projet de recherche sur les politiques se penchait sur la responsabilité sociale des entreprises, l'environnement et le commerce, ainsi que sur la gouvernance. La présente livraison d'*Horizons* coïncide avec une réorientation majeure de ce projet, puisqu'elle marque à la fois

DÉVELOPPEMENT DURABLE

- 3 Vers une approche intégrée de la gestion de l'eau douce au Canada
Ian Campbell, Projet de recherche sur les politiques
- 8 Les enjeux clés du développement durable au Canada
- 13 Approches volontaires dans les politiques environnementales
Fatma Maged, Environnement Canada
- 18 Les feux de forêts et la gestion durable des forêts au Canada
Kelvin Hirsch, Ressources naturelles Canada
- 22 Les avantages comparatifs du Canada urbain
Richard M. Zavergiu, Magplane Technology Inc.

AUTRES ARTICLES

- 30 L'approche normative au développement des politiques

RÉSUMÉS DE RECHERCHE

- 38 Évolution des concepts et politiques en matière de forêts urbaines au Canada
- 41 Intégrer le capital naturel et humain à l'analyse économique
- 44 Le développement de la petite enfance à Vancouver

COMPTES RENDUS DE LECTURE

- 48 Leaders and Laggards
- 50 Une question de confiance
- 53 Vers des politiques canadiennes d'éducation fondées sur la recherche

CONFÉRENCES

- 56 Concevoir des aires protégées – Région sauvage pour la vie sauvage
- 58 Explorer la promesse des politiques sociales reposant sur l'actif
- 62 L'avancement de la recherche sur le capital social

À SIGNALER

- 64 La législation, les juridictions et la Loi sur les espèces en péril

DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

- 68 Information nécessaire pour évaluer l'utilisation durable des ressources en eau
- 70 Explorer les sentiers entre la politique et la science

74 ACTIVITÉS À VENIR

Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada



HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

CO-DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Bernard Cantin

AGENTE DE PROJET

Johanne Valcourt

ADJOINTE ADMINISTRATIVE

Marissa Smyth

Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc. et
Tradulitech

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual
Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613.947.1956
Télécopieur : 613.995.6006



Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

INTRODUCTION (SUITE)

la fin de la première phase d'activités et le début d'une nouvelle. Rédigé par le chef de projet, Ian Campbell, le premier article souligne que le PRP concentrera désormais ses efforts sur l'étude des aspects socio-économiques et de la gouvernance de la gestion de l'eau douce.

Un résumé des conclusions du rapport intitulé *Faire avancer le développement durable au Canada*, une publication récente du PRP, plante le décor pour le reste de ce numéro. Dans ce rapport, l'Institut international du développement durable énumère sept domaines prioritaires pour la recherche en politiques. Suit une série d'articles, de comptes rendus et de rapports portant sur un de ces enjeux ou d'autres aspects du DD. Loin d'être exhaustifs, les sujets abordés ne couvrent pas tous les thèmes importants, quoique certains d'entre eux aient fait l'objet d'articles dans de précédents numéros d'*Horizons* et dans le numéro de l'automne 2002 d'*Tsuma*. Notons au passage la responsabilité sociale des entreprises, l'engagement international, la santé et le développement, les ressources océaniques et les changements climatiques.

Il est essentiel d'adopter une approche fondée sur les écorégions ou le territoire pour de nombreux aspects du développement durable, et c'est l'un des sept domaines *prioritaires* énumérés dans *Faire avancer le développement durable au Canada*. Kelvin Hirsch et Ken Farr (tous deux de Ressources naturelles Canada), et Ruth Waldick (d'Environnement Canada) ont chacun rédigé un article sur différents aspects de la durabilité du territoire. Les travaux du PRP en matière de gestion de l'eau douce feront beaucoup de place à l'étude des combinaisons optimales de politiques de gestion de la demande. Dans un autre article, Fatma Maged (d'Environnement Canada) se penche sur les mesures volontaires de protection environnementale.

Parce que le DD ne se limite pas à l'environnement, plusieurs des articles de ce numéro portent sur les aspects sociaux de la question. Richard Zavergiu, consultant en transports urbains, nous fait part de certaines réflexions stimulantes sur la façon dont la durabilité environnementale peut aider les villes canadiennes à livrer concurrence à leurs consœurs américaines. Pearl Eliadis et Donald Lemaire (de Justice Canada) étudient les approches normatives des politiques, plus particulièrement dans le domaine des politiques sociales.

Sur le plan de l'élaboration des données sur le DD, David McGuinty (de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie) présente les nouveaux indicateurs intégrés de la TRNEE, tandis que Robert Smith (de Statistique Canada) met en évidence certaines lacunes concernant les données relatives à la gestion de l'eau au Canada.

Des rapports de recherche, des comptes rendus de lecture et des résumés de conférences liés au capital social, au développement des enfants et à une politique fondée sur la preuve en éducation complètent cette livraison. Le prochain numéro d'*Horizons*, dont la parution est prévue ce printemps, sera essentiellement consacré à la question des relations nord-américaines.

Jean-Pierre Voyer

Directeur exécutif

Projet de recherche sur les politiques

Vers une approche intégrée de la gestion de l'eau douce au Canada

Ian Campbell
Projet de recherche sur les politiques (PRP)

Ian Campbell,
Directeur principal de projets,
est le directeur de recherche
du projet de recherche sur le
développement durable du PRP.

Depuis les tragédies de North Battleford et de Walkerton, la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine inquiète de plus en plus. Les diminutions de population, imputables à la pollution, observées chez les bélugas et d'autres espèces aquatiques ainsi que les problèmes de santé liés à la présence de fortes concentrations de mercure dans les poissons d'eau douce et de mer ont conscientisé la population à la nécessité de préserver la qualité de l'eau dans l'environnement et d'en garantir la potabilité. La salubrité de l'eau est ainsi devenue un enjeu politique de taille au Canada.

Par ailleurs, dans beaucoup de régions, l'approvisionnement en eau devient de plus en plus problématique. Ainsi, dans la région de Perth en Ontario, des groupes de citoyens ont élaboré une campagne visant à empêcher la société OMYA Canada Inc. de prélever de grandes quantités d'eau de la rivière Tay, par crainte que ces prélèvements ne perturbent l'écosystème de la rivière et ne réduisent la quantité d'eau disponible à Perth. Sans doute le changement climatique mondial aggrave-t-il les problèmes d'approvisionnement que connaissent le sud de l'Ontario et d'autres parties du Canada; d'ailleurs, on peut déjà observer des changements dans l'Ouest canadien, où la sécheresse est désormais récurrente.

De plus, la stabilité des écosystèmes est aujourd'hui menacée par des espèces envahissantes, par des projets de dérivation et par la surconsommation. L'élaboration des politiques doit se faire en tenant davantage compte de notre connaissance scientifique de l'eau, de ses composants et de ses fonctions écologiques. La question de l'approvisionnement en eau et de son utilisation, à des fins économiques et récréatives ou à des fins écologiques et écosystémiques, devient aussi un enjeu politique au Canada.

Un ensemble intégré de politiques pour une meilleure gestion de l'eau douce

Le Canada bénéficie d'une abondance de ressources; il possède 7 % des réserves mondiales renouvelables d'eau douce, 25 % des zones humides et le plus long littoral maritime au monde. Toutefois, ces ressources sont souvent éloignées des grandes agglomérations. Les Canadiens sont aujourd'hui de plus en plus conscients du fait qu'on ne peut prendre l'eau pour acquis et qu'il faut la gérer et la conserver.

Le Canada s'est toujours efforcé de garantir la qualité de l'eau en se dotant de règlements anti-pollution. Toutefois, il hésite à faire appel à des mesures incitatives afin de promouvoir la gestion efficace de l'eau douce. L'utilisation des eaux traitées est souvent subventionnée, parfois même gratuite; les incitations à la conservation de l'eau sont rares voire inexistantes et la gestion du traitement des effluents s'effectue principalement par le biais d'une réglementation directe.

Or une réglementation directe n'incite à limiter les activités délétères que dans la mesure où les pénalités prévues en cas de non-respect sont perçues comme étant automatiques et sévères, ce qui n'encourage pas les comportements qui vont au-delà d'un strict respect de la loi et ne favorise sans doute pas suffisamment l'innovation.

Garantir la salubrité de l'eau ne se limite pas à la rendre potable. Il faut aussi gérer la source afin de limiter la présence de bactéries et de toxines dans le réseau d'apport (protection « de la source au robinet »). Il faut s'assurer que l'eau ne contient ni médicaments post-consommation ni produits chimiques susceptibles de perturber le système endocrinien qui proviendraient de zones urbaines situées en amont des prises d'eau. Enfin, il faut s'assurer que l'eau qui quitte les zones urbaines ne présente aucun danger pour les consommateurs en aval, les plaisanciers, la faune et la

flore (protection « du robinet à l'environnement »). Par ailleurs, nous devons préserver la stabilité des écosystèmes en exerçant un contrôle sur les espèces envahissantes, en faisant preuve de prudence dans nos projets de dérivation et en limitant la consommation. En somme, nous devons passer d'un système de gestion de l'adduction d'eau à un système de gestion du bassin hydrographique. Pour y parvenir, nous avons besoin d'une

gamme de politiques complète et intégrée qui favorise une gestion intégrée (« de la source au robinet à l'environnement ») de l'approvisionnement en eau et de sa qualité.

Approvisionnement en eau et utilisation de l'eau au Canada

Alors que les Canadiens utilisent chacun 131 m³ d'eau par personne par an, la consommation des industries et du secteur économique en général porte

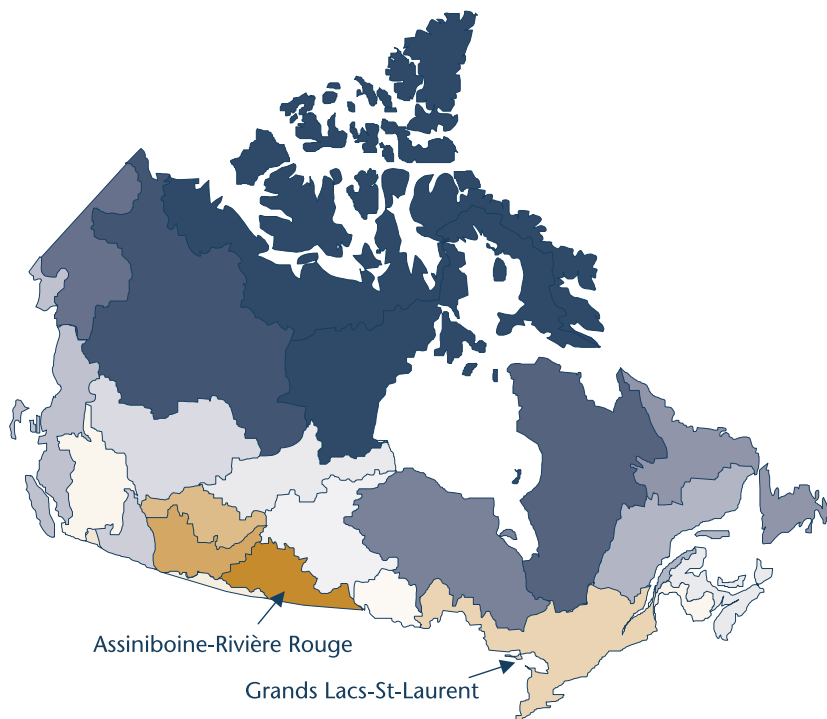
ce chiffre à environ 1 500 m³ par personne – soit une consommation totale de 44 873 millions m³ en 1996. Même si une grande partie de cette eau retourne ensuite dans les lacs et les rivières d'où elle a été tirée, son utilisation entraîne inévitablement des modifications – le plus souvent chimiques et biologiques, mais aussi physiques (plus de la moitié de l'eau consommée au Canada est utilisée pour la production d'électricité, processus qui, outre la filtration et le chauffage, n'altère pas significativement l'eau). Bien que le Canada connaisse des précipitations annuelles de l'ordre de 5 451 km³, soit plus de 3,5 milliards de fois plus que la quantité d'eau prélevée par personne par an, elles ne surviennent généralement ni au bon moment ni au bon endroit. Ainsi, dans le bassin des rivières Assiniboine et Rouge, où vivent plus de 1,25 million de Canadiens, le débit d'eau annuel, très variable selon la saison et l'année, ne dépasse pas les 1 200 m³ par personne.

Inévitablement, cela entraîne une concurrence entre utilisateurs. En Alberta, par exemple, l'industrie pétrolière et gazière éprouve de plus en plus de difficultés à trouver l'eau nécessaire à ses activités et se trouve en concurrence directe avec les agriculteurs et d'autres utilisateurs. Parallèlement à cette augmentation de la demande, on note que les glaciers des montagnes Rocheuses, source d'une grande partie de l'eau qui alimente l'Alberta, sont en train de fondre.

Pour bien des Canadiens, il est difficile de croire que nous pourrions un jour manquer d'eau. Et pourtant, il semble bien qu'il y a 6 000 ans (une époque souvent utilisée comme référence pour illustrer les effets du réchauffement planétaire puisque la température, plus élevée qu'aujourd'hui, était alors à peu près celle que l'on prévoit d'ici 50 à 100 ans), le niveau de la nappe phréatique alimentant la majeure partie de l'Alberta était inférieur, de jusqu'à 15 mètres, à celui d'aujourd'hui.

Bien qu'à ce jour, il n'y ait guère de preuves de la baisse des réserves d'eau

FIGURE 1
Débit d'eau annuel par personne dans les bassins fluviaux canadiens



Les zones en orange correspondent aux régions dans lesquelles le débit d'eau par personne est le plus faible. Le bassin des rivières Rouge et Assiniboine a un débit d'eau annuel par personne inférieur à la quantité d'eau prélevée annuellement par personne sur le plan national. Bien que le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent possède de grandes quantités d'eaux de surface, il s'agit en grande partie d'eau stockée (fossile) et non d'eau renouvelée annuellement. Du fait de la forte densité de population dans cette région, les ressources en eau renouvelable par personne sont relativement faibles. Même si la majeure partie de l'eau prélevée est ensuite restituée au milieu naturel, cette restitution s'effectue en aval du lieu de prélèvement et après que l'eau a subi des modifications chimiques, biologiques et physiques. On compte souvent sur le débit d'eau non prélevée pour diluer l'eau prélevée et ainsi neutraliser les effets de ces modifications. On peut supposer que si l'agrégation des données était effectuée à une échelle spatiale plus petite, on découvrirait que, dans bien des bassins secondaires, le débit d'eau est inférieur à la quantité d'eau prélevée annuellement par personne sur le plan national. Source des données : Statistique Canada, 2003, L'activité humaine et l'environnement : statistiques annuelles 2003, 16-201-XPB.

souterraine au Canada, on sait que l'aquifère Ogallala, qui s'étend sous une grande partie des Grandes plaines américaines, a connu des diminutions allant de 3 à 30 mètres. Au Canada, on a aussi observé des baisses locales, entre autres à Estevan en Saskatchewan, où le niveau de la nappe phréatique a baissé de plus de 45 mètres localement – et de près de 20 mètres jusqu'à 20 km de distance – en raison de la présence de pompes extrayant de l'eau pour produire de l'électricité. Le pompage a cessé en 1994. Bien qu'à l'origine on ait estimé que l'aquifère pouvait fort bien supporter un tel pompage, des études complémentaires ont récemment montré que la reconstitution des réserves d'eau ne s'effectue qu'à un rythme de 1 à 3 mm par an; cela prendrait des milliers d'années pour ramener la nappe souterraine à son niveau initial. Cet exemple révèle qu'exploiter l'eau provenant des nappes souterraines sans bien connaître la ressource et son rythme de reconstitution, à été comparé à faire des chèques aux montants importants sans connaître le solde du compte ni le calendrier des versements.

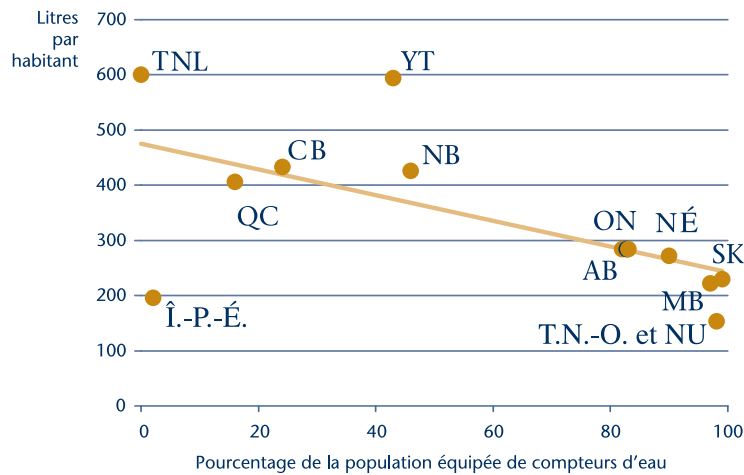
Entre-temps, en Alberta, les gouvernements fédéral et provincial se sont associés pour faciliter l'accès des agriculteurs à des sources d'eau soi-disant durables et permanentes – à savoir de nouvelles fosses-réservoirs et de nouveaux puits destinés à l'irrigation. Or nombre de ces travaux pourraient n'être que des solutions temporaires dans la mesure où le niveau des nappes phréatiques baisse sous l'effet combiné du réchauffement planétaire et d'un pompage excessif aux fins d'irrigation.

Incidences de l'utilisation de l'eau

En général, les divers usages auxquels l'homme destine l'eau modifient cette dernière. Certains, comme la production d'électricité dans des centrales au gaz, ne font que filtrer et chauffer l'eau avant de la renvoyer dans la nature. D'autres usages en revanche ont plus d'incidences; on pense notamment

FIGURE 2

Consommation d'eau par habitant par rapport au pourcentage de la population équipée de compteurs d'eau (1998)



Dans les provinces et les territoires canadiens, l'utilisation de compteurs peut avoir une grande incidence sur la consommation d'eau par habitant. La droite de régression indique une réduction de la consommation de l'ordre de 233 litres par habitant par jour – soit une réduction de 50 % – lorsque la distribution d'eau est mesurée.

r^2 ajusté = 0,31. Source des données : Statistique Canada, 2003, L'activité humaine et l'environnement : statistiques annuelles 2003, 16-201-XPB.

aux utilisations industrielles et domestiques qui changent la composition chimique et biologique de l'eau en y laissant souvent de fortes concentrations de bactéries, de virus ou de produits chimiques toxiques. Quand nous rejetons cette eau « usagée » dans l'environnement sans l'avoir traitée ou presque, nous comptons sur le débit d'eau non prélevée des rivières pour assurer sa dilution. Or pour que le débit d'eau non prélevée puisse efficacement neutraliser les effets, il doit être supérieur au débit de l'eau prélevée dans une proportion qui varie selon l'importance et la nature des modifications apportées. En présence de certains produits polluants, la quantité d'eau non prélevée doit parfois être cent fois supérieure à celle de l'eau rejetée afin d'assurer la dilution nécessaire pour éviter les effets nuisibles sur l'environnement et les collectivités en aval des installations de déversement.

La concentration en nitrate des eaux usées de la municipalité de Calgary, par exemple, tourne autour de 17 mg/l (le taux maximal recommandé par Santé Canada pour l'eau potable est de 45 mg/l). La dilution qui s'effectue dans la rivière Bow (si l'eau de la rivière ne contient pas de nitrate avant l'introduction des eaux usées de Calgary) permet de ramener ce taux à environ 0,0019 mg/l (ces calculs sont basés sur des données tirées des sites Pollutionwatch.org et Calgary.ca, consultés le 9 décembre 2003). Il est possible que les concentrations de pointe de la station de Calgary dépassent parfois le taux maximal recommandé de 45 mg/l, mais les effets néfastes de telles concentrations sont limités du fait de la dilution qui s'effectue dans la rivière.

À l'échelle nationale, plus de 22 millions de Canadiens vivent dans des bassins fluviaux où le débit d'eau

annuel par personne est inférieur à dix fois la quantité d'eau prélevée. Cela signifie que dans ces régions, les gens peuvent utiliser 10 % ou plus du débit d'eau. Même si la majeure partie de l'eau utilisée est ensuite rejetée dans les rivières, les effets de cette utilisation sur la qualité de l'eau ne sont que faiblement neutralisés par la dilution avec l'eau non utilisée.

Plus de 20 millions de Canadiens vivent en effet dans des bassins hydrographiques qui se trouvent à cheval entre le Canada et les États-Unis (sur ces 20 millions, 17 vivent dans le bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent). Les politiques américaines ont par conséquent une incidence sur eux, tout comme ils ont eux-mêmes une incidence sur la qualité de l'eau américaine.

La conservation de l'eau pourrait résoudre les problèmes que constituent les incidences négatives sur l'environnement, les pénuries croissantes d'eau et l'augmentation du coût de traitement de l'eau destinée à la consommation humaine. Le Canada arrive au deuxième rang mondial en ce qui concerne la consommation d'eau par habitant. D'après les données actuelles, cette consommation pourrait être réduite grâce à des mesures relativement simples telles que l'information du public et l'installation de compteurs d'eau. On pourrait aussi prendre d'autres mesures n'impliquant aucun coût. Par exemple, depuis 1996, une modification apportée au Code de plomberie de l'Ontario exige l'installation, dans les nouvelles constructions, de toilettes à débit d'eau restreint (six litres). À elle seule, cette mesure peut conduire à une réduction de 40 % de la consommation d'eau d'un immeuble à appartements. Et il existe bien d'autres exemples de mesures de conservation à coût nul.

Toutefois, dans la mesure où l'eau qui alimente beaucoup de nos villes est de plus en plus polluée par des activités en amont, il est peu probable que la conservation de l'eau suffise à long terme. L'adoption

d'une méthode de gestion du bassin hydrographique semble offrir les meilleures perspectives.

Cela dit, le passage à une telle méthode de gestion ne sera pas facile. Il faudra tenir compte de la concurrence, non seulement entre les différentes utilisations de l'eau, mais aussi entre les différentes utilisations des bassins

hydrographiques. Il suffit de penser à la polémique qui entoure l'aménagement de la moraine de Oak Ridges, au nord de Toronto, qui approvisionne en eau potable plus de 250 000 personnes et est également très convoitée par le secteur immobilier. Son aménagement entraînerait toutefois une augmentation significative de la surface imperméable et de la contamination chimique, et, de ce fait, menacerait la qualité et peut-être même la quantité d'eau disponible.

Problèmes interjuridictionnels

Les problèmes relatifs à l'eau et aux bassins hydrographiques dépassent souvent les frontières nationales. Plus de 20 millions de Canadiens vivent en effet dans des bassins hydrographiques qui se trouvent à cheval entre le Canada et les États-Unis (sur ces 20 millions, 17 vivent dans le bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent). Les politiques américaines ont par conséquent une incidence sur eux, tout comme ils ont eux-mêmes une incidence sur la qualité de l'eau américaine. La Commission mixte internationale est un mécanisme de coordination des politiques canadiennes et américaines bien structuré et d'une grande utilité. Il existe d'autres mécanismes de ce

genre, parmi lesquels certaines dispositions de l'ALENA – dont la mise en œuvre relève de la Commission environnementale – qui ont une double visée : premièrement, assurer la conformité des politiques de l'ALENA avec les principes de protection et de conservation de l'environnement; deuxièmement, renforcer l'élaboration et la mise en application de lois et de réglementations environnementales. Le Canada a aussi conclu d'autres accords bilatéraux et multilatéraux qui prévoient des obligations spécifiques dans ce domaine. Toutefois, les politiques canadiennes et américaines qui ont une incidence sur l'eau douce ne sont pas harmonisées. Un récent sondage d'opinion EKOS révèle d'ailleurs que les Canadiens et les Américains sont massivement en faveur d'une plus grande harmonisation des réglementations environnementales, y compris celles relatives à la salubrité de l'eau douce, priorité absolue des Canadiens.

Sur le plan international, le Canada s'est engagé à collaborer avec d'autres pays pour réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes n'ayant pas accès à une eau douce saine et sûre (Sommet mondial sur le développement durable et Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire). Pour ce faire, le gouvernement canadien devra cibler ses activités internationales de façon à s'assurer que la contribution de l'expertise canadienne à cet effort soit la plus significative possible. Bien menée, cette entreprise pourrait être bénéfique tant pour le Canada que pour les pays qui ont le plus besoin de notre aide.

Sur le plan national, le Canada possède un ensemble bigarré d'organismes responsables et d'autorités hérité d'une époque où l'eau était tenue pour acquise et où l'on donnait la priorité à d'autres ressources, telles que le bois et les minéraux. La Commissaire à l'environnement et au développement durable a déclaré que, même au sein du gouvernement fédéral, il n'existe aucune politique coordonnée en

matière d'eau douce. Dans ses rapports annuels, elle décrit à maintes reprises le manque d'intégration des objectifs politiques, la lenteur dont font preuve les ministères dans l'atteinte de leurs objectifs de développement durable, le manque d'information de base pour soutenir et évaluer les politiques ainsi que l'incapacité de la direction centrale à fournir aux différents ministères les outils nécessaires à une progression véritable vers le développement durable. La récente nomination d'un ministre de l'Eau au Manitoba est cependant un signe encourageant. S'il s'agit là d'un début de tendance, cela pourrait conduire à une meilleure coordination des politiques en matière d'eau à travers le Canada.

Et après?

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) travaille actuellement en collaboration avec les ministères fédéraux concernés et divers autres partenaires afin de jeter les bases d'un projet provisoirement baptisé « Un leadership fédéral pour une politique intégrée de gestion de l'eau douce ». Au terme d'un exercice d'exploration préliminaire, il a été proposé de réaliser un travail complémentaire sur les mesures incitatives permettant d'améliorer la gestion de l'eau douce, tant dans un contexte urbain qu'écorégional. Ce projet vise à fournir des réponses à des questions pressantes en matière de recherche sur les politiques, dont les suivantes :

- Comment garantir la distribution d'une eau potable saine et abordable?
- Le recours à une tarification complète de l'eau municipale est-il souhaitable et efficace?
- Comment limiter l'incidence des zones urbaines sur l'environnement aquatique?
- Qu'est-ce que le gouvernement canadien peut accomplir (à la fois directement et indirectement en exerçant une pression sur la chaîne d'approvisionnement et en augmentant les capacités) en rendant ses propres activités plus écologiques?

- Comment parvenir à une gestion de l'eau pour l'ensemble d'un bassin hydrographique?
- Comment parvenir à une harmonisation des politiques relatives à l'eau entre les différentes zones de compétence canadiennes et entre le Canada et les États-Unis?
- Comment effectuer un choix parmi les utilisations concurrentes de l'eau?
- Comment amener l'expertise canadienne à jouer un rôle dans les questions internationales touchant à la gestion de l'eau?
- Comment assurer une bonne interface science-politiques dans le cadre de la gestion de l'eau douce?

À l'heure actuelle, le projet du PRP relatif à l'eau douce est encore dans sa phase de démarrage, de nombreuses consultations interministérielles bilatérales et multilatérales étant en cours pour cerner les principales lacunes sur le plan de la recherche. Par la suite, nous mettrons en place des groupes de travail qui examineront les questions clés déterminées par le biais des consultations. Ces groupes de travail comprendront des représentants des ministères fédéraux concernés et, s'il y a lieu, des représentants des gouvernements municipaux, territoriaux et provinciaux. Les organisations non gouvernementales seront invitées à participer aux discussions qui les concernent. Le PRP y sera responsable de la coordination et fournira l'expertise en matière de recherche sur les politiques, tandis que les autres participants fourniront l'expertise et les points de vue sectoriels. Nous espérons ainsi élaborer un programme équilibré de recherche sur les politiques qui tienne compte de tous les points de vue clés. Nous sommes convaincus que, conjointement avec d'autres projets actuellement en cours, nous pouvons contribuer à l'adoption par le Canada de politiques de l'eau plus cohérentes, plus logiques, mieux coordonnées et plus efficaces.

Eaux menacées

Pour parvenir à atténuer les menaces qui planent sur les ressources en eau douce au Canada, il faudra établir des politiques et des pratiques en collaboration avec tous les paliers de gouvernement, les universités et l'industrie. *Threats to Water Availability in Canada* vise à amener les groupes à passer à l'action et à jeter les assises permettant la mise en place de ces politiques et pratiques.

La réalisation de ce rapport a été supervisée par l'Institut national de recherche sur les eaux d'Environnement Canada et le Service météorologique du Canada. Rédigé par des experts des milieux gouvernementaux et universitaires et du secteur privé, il s'agit d'une des études les plus poussées et rigoureuses des grandes menaces qui planent sur les ressources en eau du Canada. Chacun des chapitres aborde une de ces menaces, notamment les barrages, les réservoirs, les sécheresses, les inondations, l'expansion domiciliaire et le développement urbain, les exigences des industries et ateliers de fabrication, le secteur minier, la variabilité du climat et le changement climatique.

Cette évaluation servira d'outil de référence essentiel aux décideurs des sciences de l'eau, aux gestionnaires des ressources et à la collectivité de la recherche.

Un rapport connexe, *Menaces pour les sources d'eau potable et les écosystèmes aquatiques au Canada*, détaille l'état d'avancement de la science relativement aux grands enjeux de la qualité de l'eau. Il a été publié en 2001 par l'INRE et on peut le consulter à l'adresse (<http://www.nwri.ca/threats/intro-e.html>).

La publication de *Threats to Water Availability in Canada* est prévue pour mars 2004. Il sera possible d'en télécharger la version électronique à l'adresse : www.nwri.ca/threats2full/intro-e.html.

Les enjeux clés du développement durable au Canada

Note du rédacteur

Le Projet de recherche sur les politiques a récemment publié un rapport produit par l'Institut international pour le développement durable, intitulé « Faire avancer le développement durable au Canada : enjeux de politiques publiques et besoins en recherche ». Les priorités de recherche identifiées dans ce rapport sont résumées par le personnel du PRP dans le présent article.

Le récent Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en septembre 2002, a rappelé qu'entre autres, la pauvreté, les modes de consommation des pays riches, les tendances démographiques, les changements climatiques et l'accès à de l'eau douce de qualité sont des enjeux universels qui ont des répercussions importantes sur la qualité de vie des populations.

Dans bien des domaines, les progrès ont été lents et le Canada s'est engagé à faire sa part et à donner suite au Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable. Un des défis pour le gouvernement canadien consiste à identifier et à clarifier les enjeux prioritaires pour le développement durable au Canada et d'acquiescer les connaissances nécessaires à l'élaboration de politiques publiques efficaces.

Pour ce faire, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) s'est regroupé avec les ministères fédéraux et l'Institut international de développement durable (IIDDD) pour élaborer une démarche de définition de ces priorités. Sept grands enjeux ont ainsi été dégagés, de même que les besoins connexes en matière de recherche. Il est à noter que la question des changements climatiques a été délibérément retirée de la discussion pour éviter que l'on s'attarde sur des priorités stratégiques déjà établies et sur des activités de recherche existantes ou parallèles. Les enjeux ne sont présentés ici dans aucun ordre particulier.

Le réaménagement urbain

L'infrastructure urbaine est la concrétisation des valeurs culturelles et sociales et, en tant que telle, elle révèle les

problèmes sous-jacents du modèle urbain actuel. Conçue à une époque où l'efficacité était le souci premier des urbanistes, elle ne correspond plus aux réalités actuelles. La croissance démographique et la migration des campagnes vers les villes des dernières décennies ont accru l'étalement urbain, qui se traduit par des villes plus nombreuses dont la croissance de plus en plus rapide favorise l'effervescence culturelle et commerciale. Cependant, la médaille a son revers : les niveaux élevés de consommation créent des montagnes de déchets; la croissance démographique et la répartition inégale des richesses entraînent aussi la multiplication des quartiers défavorisés et du nombre de sans-abri; l'accoutumance à l'automobile favorise une évolution urbaine tentaculaire au détriment des centres-villes autant que des terres cultivables avoisinantes.

Dans un rapport publié en 1999, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) ajoutait que le maintien du statu quo entraînerait une détérioration de la position concurrentielle du Canada. Certaines villes accusent des pertes de 5 à 8 p. 100 de leur produit régional brut (PRB), pertes qui sont directement attribuables à la détérioration de l'environnement et à ses effets néfastes sur la santé ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures urbaines.

L'importance de l'enjeu urbain est exacerbée par le fait que 79 p. 100 des Canadiens vivent dans des régions urbaines et des études prévoient que cette proportion pourrait passer à 90 p. 100 dans les décennies à venir. Par conséquent, le développement urbain viable est devenu un problème critique aux multiples facettes qui,

désormais, [Traduction] « englobe ceux de la consommation énergétique, des transports, de la planification de l'occupation des sols, de la création de collectivités, de l'environnement et de la justice sociale, et fait partie des enjeux auxquels doit répondre une saine gouvernance environnementale ». Deux rapports du Canada aux Nations Unies font un constat similaire, auxquels sont ajoutés les problèmes de la pénurie de logements abordables, de la dispersion des terres agricoles et d'infrastructures vieillissantes et souvent peu performantes au plan énergétique ou environnemental.

Tous s'entendent pour dire que les administrateurs locaux ont une grande influence sur l'innovation économique et la cohésion sociale au Canada et que la recherche de solutions aux problèmes de viabilité urbaine doit s'élaborer dans le cadre d'une étroite collaboration entre les différents niveaux de gouvernement et que les citoyens doivent être inclus dans la démarche dès le départ.

Pour y arriver, les intéressés auraient tout intérêt à mieux comprendre la façon de mettre en œuvre dans les villes des objectifs d'urbanisation viable qui s'inscrivent dans l'éventail plus vaste des objectifs d'amélioration de la qualité de vie, les facteurs déterminants pour le succès de la transition des villes vers un développement durable et la combinaison d'outils d'intervention gouvernementaux et économiques pouvant faire progresser l'urbanisation viable.

La gestion de l'eau douce

La rareté et la baisse de la qualité de l'eau sont à un point critique dans de nombreuses régions du monde. Dans un rapport récent, l'UNESCO affirme que la disponibilité de l'eau potable varie énormément selon les régions du monde. En plus des pressions démographiques, l'augmentation de la consommation d'eau par habitant de même que la pollution réduisent

la quantité d'eau douce disponible et annoncent une crise mondiale de l'eau.

Le Canada possède près de 10 p. 100 de l'eau douce du monde, mais compte pour moins de 1 p. 100 de la population mondiale, tandis que sa consommation d'eau douce par habitant le classe au deuxième rang mondial. De nombreux facteurs contribuent à la situation préoccupante de l'eau au Canada :

Certaines villes accusent des pertes de 5 à 8 p. 100 de leur produit régional brut (PRB), pertes qui sont directement attribuables à la détérioration de l'environnement et à ses effets néfastes sur la santé ainsi qu'à l'insuffisance des infrastructures urbaines.

- beaucoup de bassins canadiens sont affectés par la pollution des décharges industrielles et municipales, et les polluants aéroportés ont un impact négatif sur les gens et les écosystèmes;
- les approvisionnements en eau sont menacés par une surconsommation inutile et un manque d'efficacité dans leur utilisation;
- la mondialisation a déjà entraîné une augmentation de la demande d'exportations agricoles, augmentant par le fait même les pressions sur les ressources locales en eau douce.

D'autres enjeux, tels que la tragédie de Walkerton ou la sécheresse qui sévit dans l'Ouest du Canada, rappellent également l'importance d'une saine gestion de l'eau douce et des activités qui influencent sa qualité et sa disponibilité. En plus d'être cruciale sur les plans social et environnemental, il faut noter que l'activité économique liée à l'eau rapporte entre 7,5 et 23 milliards de dollars annuellement à l'économie canadienne.

Au Canada, des efforts ont été entrepris afin de faire progresser la gestion intégrée des ressources en eau à

l'échelle du pays. Un rapport de l'Association canadienne des ressources hydriques conclut que bien que des progrès aient été réalisés, le concept n'est appliqué qu'inégalement au pays et [Traduction] « relève du défi face aux réductions importantes des budgets gouvernementaux dans de nombreuses zones de compétence, fédérales et provinciales ». En outre, des permis non échangeables sont délivrés par le gouvernement sans inclure une analyse des coûts et des bénéfices

relatifs; les détenteurs de permis ne sont pas facturés pour ces externalités. En conséquence, l'utilisation de l'eau n'est pas efficace. L'utilisation d'instruments économiques ou des forces du marché comme élément de politique de gestion de l'eau douce n'est pas souvent envisagée.

Des questions restent à approfondir : comment assurer la mise en œuvre efficace d'une gestion intégrée de l'eau douce? Comment peut-on conserver suffisamment d'eau dans les écosystèmes pour garantir la pérennité des services écologiques? Quel est le prix réel de l'eau? Quelle est la combinaison optimale de droits, de mesures incitatives et de structures administratives pour améliorer la gestion des écosystèmes d'eau douce?

La viabilité des écorégions

Parce que la distribution des communautés biologiques et des habitats est rarement conforme aux frontières politiques, des décisions plus éclairées dans le sens du développement durable requièrent d'étudier les problèmes et d'envisager des solutions dans le contexte de leur interaction sur le territoire et dans le temps.

La qualité de vie des Canadiens dépend de la santé et de la richesse des écosystèmes. Au Canada, plusieurs grandes écorégions souffrent d'une dégradation des habitats et de leur disparition. Cette dégradation entraîne une perte d'écoservices et d'emplois qui y sont reliés.

Certaines régions du pays sont à risque élevé (écopaysages urbains, agricoles et certains écopaysages forestiers) et tous les habitats sont à risque à cause d'enjeux mondiaux, tels que les changements climatiques, la dissémination à longue portée des polluants atmosphériques et l'envahissement d'espèces exotiques. Plus de 400 espèces au Canada sont identifiées comme menacées.

Les moyens d'existence de certaines populations sont également affectés, comme le démontre l'effondrement de la pêche à la morue de la côte atlantique, qui a entraîné la perte de 40 000 emplois. Par ailleurs, comme le démontre l'exemple de l'effondrement de la pêche à la morue, la raréfaction de ressources écologiques entraîne souvent ou exacerbe des conflits. La situation entre les communautés autochtones et les exploitants forestiers est également source de tensions depuis quelques années.

Le Canada a pris plusieurs mesures précoces pour légiférer, planifier et gérer l'environnement selon une approche écosystémique et est signataire de la convention onusienne sur la diversité biologique. Cependant, somme toute, l'approche écosystémique s'est peu matérialisée au Canada.

L'application de l'approche écosystémique aux décisions de politiques publiques est assez récente et les recherches futures dans ce domaine pourraient jeter de la lumière sur les aspects suivants : une mesure adéquate des écoservices et la création d'institutions de médiation des conflits; les exemples les plus prometteurs d'écorégions utilisées comme unités de base

pour la prise de décisions; de nouveaux outils destinés à la gestion dans les écorégions; des mécanismes de coordination entre les divers échelons de gouvernement; un cadre de dispositions politiques, juridiques et en matière de gestion pour les Autochtones.

Les signaux et motivations

Il existe deux grandes catégories de signaux dans les prises de décisions quotidiennes : les signaux monétaires (motivations et éléments dissuasifs émis par le biais des marchés) et les

Les négociations actuelles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant l'ouverture des marchés dans le secteur des services laissent entrevoir de fortes pressions à la privatisation sur les systèmes de santé et d'éducation.

signaux non monétaires, tels que l'information. Le problème est que l'on relie rarement les signaux monétaires directement aux signaux de l'environnement. Les signaux du marché peuvent être améliorés en s'assurant qu'ils reflètent les effets externes sur l'environnement.

Le Canada a commencé à prendre du retard sur le plan de la formulation et de la production de ces signaux et motivations. Plusieurs pays européens et certains États américains appliquent des politiques qui favorisent l'incorporation des externalités (signaux du marché) et fournissent de l'information sur l'état du développement durable (signaux non monétaires). En Europe, la hausse des prix et d'autres politiques ont contribué à augmenter l'efficacité de l'économie de façon plus marquée qu'au Canada. Le défi consiste dès lors à trouver les moyens de calculer le coût des externalités et à concevoir des outils qui augmentent les prix raisonnablement, d'une façon adaptée aux conditions sociales et appropriée sur le plan économique.

Une étude récente sur l'écologisation de la fiscalité effectuée par la Table

ronde nationale sur l'environnement et l'économie souligne les enjeux liés à l'utilisation de mesures fiscales et d'outils d'intervention économiques. Selon cette étude, le Canada a fait un usage limité des outils d'intervention économiques et pourrait y avoir recours plus souvent, mais avant de choisir une combinaison d'outils, il doit d'abord définir les objectifs à atteindre et le rôle que doit jouer l'outil d'intervention.

Des recherches futures pourraient se pencher sur la façon de créer un cadre qui combine des outils d'intervention

monétaires et non monétaires, d'élaborer des indicateurs appropriés pour le Canada à diverses échelles spatiales, d'évaluer les outils d'intervention économiques et leur niveau d'applicabilité relativement à la biodiversité et à la conservation des habitats et de déterminer la façon de mieux communiquer les concepts et les cadres de travail au public.

Les effets de la mondialisation sur le Canada

L'intégration croissante de l'économie canadienne au sein d'une structure économique mondiale ainsi que le nombre et l'influence croissante des accords commerciaux créent des tensions particulières à l'égard du développement durable au Canada. Les liens entre les tendances mondialisantes et le développement durable peuvent être classés en trois catégories :

- les conséquences sur la capacité des États à légiférer dans l'intérêt des objectifs de leurs politiques publiques pour un environnement propre, la santé et la sécurité des populations, etc.;

- les conséquences de l'augmentation de l'activité économique sur le niveau des salaires, la distribution des salaires et l'emploi à l'échelon national et aux autres échelons;
- les conséquences sur l'environnement de l'augmentation des échanges de biens et de services.

Le premier type de conséquences est sans doute le moins étudié et le plus significatif au plan social, tel qu'illustré par les poursuites engagées par des parties privées en vertu des dispositions de l'ALENA sur la protection des investisseurs. Les négociations actuelles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant l'ouverture des marchés dans le secteur des services laissent entrevoir de fortes pressions à la privatisation sur les systèmes de santé et d'éducation.

Le problème est exacerbé par la présence d'un voisin puissant, qui multiplie les accords commerciaux bilatéraux, au risque de marginaliser l'OMC et d'autres processus et accords multilatéraux dans lesquels le Canada est fermement engagé. Les institutions et accords multilatéraux sont la meilleure opportunité pour le Canada de définir des règles d'investissement, de commerce et de protection de l'environnement socialement acceptables.

Des études supplémentaires devront approfondir les conséquences possibles de la libéralisation du commerce des services et des investissements sur les réglementations de même que l'impact potentiel du régionalisme sur le développement durable.

Les modes de vie non durables

Dans un monde de ressources limitées, les Canadiens jouissent d'incroyables richesses. En fait, beaucoup considèrent les niveaux canadiens de consommation par habitant comme non durables et inéquitables. Malgré 30 ans d'élaboration de politiques environnementales, les gens ne semblent toujours pas faire le lien entre les préjudices environnementaux à long

terme et les styles de vie individuels et n'ont pas agi en conséquence. Une étude récente de l'OCDE fait ressortir une aggravation des impacts environnementaux liés aux activités des ménages au cours des trois dernières décennies et son intensification probable dans les 20 prochaines années, en particulier dans les domaines de l'énergie, du transport et des déchets.

Les taux élevés de consommation peuvent être liés directement ou indirectement à un nombre appréciable de « signes de danger » dans nos écosystèmes, comme les émissions de gaz à effet de serre, la déforestation massive, la pollution et l'indice d'atteinte à la biodiversité. En outre, le Canada possède l'une des plus grandes empreintes écologiques, estimée à 7,7 ha/pers.; seuls les États-Unis et l'Australie ont un ratio plus élevé.

Les comportements des consommateurs sont enracinés dans une idéologie individuelle à l'égard du statut et de l'identité, influencés par les forces sociales contextuelles, telles que les médias et la publicité, et sont soumis à l'influence des puissantes caractéristiques structurelles de l'économie, de l'environnement et des politiques.

Nous avons appris du domaine de la santé qu'il faut combiner les outils d'intervention et les utiliser conjointement; en plus de l'information, on doit avoir accès aux nouvelles technologies (offrir des choix et des outils, p. ex. les timbres à la nicotine) en même temps que des mesures réglementaires de soutien (p. ex. des lois anti-tabac).

Dans une étude réalisée au Canada en 1993, Ida Berger laisse entendre qu'il existe une corrélation certaine entre les attitudes rigoureuses face à l'environnement et les comportements qui en résultent, aussi longtemps que les citoyens [*Traduction*] « sont touchés personnellement par la dégradation environnementale ou que les bulletins de nouvelles présentent des reportages sur des problèmes environnemen-

taux ». Berger relève également que : « les attitudes environnementales [...] ne sont pas stables ». Hobson soutient que le développement durable présenté dans le contexte de la justice sociale conduit à une transformation sociale plus grande que la tentative de réduire le consumérisme individuel.

Des travaux récents de l'IIDD analysant la réaction des Canadiens à ce sujet révèlent que, bien que certains reconnaissent le besoin de protéger l'environnement, en tant qu'obligation morale ou dans le cadre d'un système de valeurs, la majorité (même les opposants au Protocole de Kyoto) était poussée par l'excitation face à l'innovation, par le fait d'être à l'avant-garde d'une nouvelle façon de fonctionner qui sera profitable pour la planète et qui confèrera de nouvelles orientations à la croissance économique. La recherche montre également que les citoyens sont moins disposés à poser des actes à moins qu'ils ne voient des exemples positifs de la part des gouvernements et particulièrement du monde des affaires.

Des besoins en matière de recherche émergent clairement : renforcer la recherche fondée sur des faits probants quant à l'efficacité des outils d'intervention sociaux dans les domaines de l'environnement et du développement durable; chercher de quelle façon il est possible de combiner plus efficacement les outils d'intervention du développement durable; mener des recherches sur les facteurs qui incitent les Canadiens à modifier leurs comportements; effectuer des recherches dans le domaine des communications et de la responsabilisation afin de stimuler des réactions collectives.

L'engagement international : la pauvreté et le développement durable

La réduction de la pauvreté est un principe clé du développement durable et un but premier des Objectifs de développement du Millénaire et du Plan de mise en œuvre du Sommet

mondial pour le développement durable, tous deux approuvés par l'ONU. Malgré 50 années d'efforts déployés par des agences de développement, près de la moitié de la population mondiale, trois milliards de personnes, vit encore sous le seuil de la pauvreté de deux dollars par jour.

Maintes raisons peuvent expliquer cet échec, dont une confusion entre les moyens et les objectifs, ainsi que des politiques motivées par des intérêts politiques et idéologiques. De plus, le paradigme de la croissance économique rapide n'a pas permis d'atténuer la pauvreté.

Le Canada participe activement aux travaux des Nations Unies, s'efforçant généralement de maintenir la sécurité et la paix dans le monde entier et au pays.

Bien que le Canada ait augmenté son aide publique au développement en 2003, il demeure un écart entre la réalité et les objectifs et entre les engagements internationaux et les possibilités de réalisation en vertu des politiques nationales actuelles. Avec leurs engagements actuels, le Canada et la communauté de donateurs n'atteindront pas les objectifs auxquels ils aspirent en matière de réduction de la pauvreté.

Peu de recherches ont été consacrées aux liens entre la pauvreté et l'environnement à l'échelle régionale, à l'efficacité des programmes visant à renforcer la capacité des pays en développement à participer de façon efficace au système d'aide multilatérale, aux possibilités de contribution optimale du commerce et de l'investissement à l'échelle internationale en matière de développement durable et

aux efforts des pays donateurs en vue d'assurer la cohérence des politiques et la coordination entre les donateurs.

Conclusion

Le Canada, malgré la richesse de ses ressources naturelles, fait face à des défis importants liés au développement durable. Beaucoup de travail reste à faire pour chacun des enjeux décrits ci-haut. Cependant, des questions d'ordre plus général doivent également être posées.

- Si bon nombre de ces enjeux font partie des plans d'action depuis Stockholm, Brundtland et Rio, comment se fait-il que le Canada et la communauté internationale en général aient si peu progressé?
- Pourquoi l'intégration des signaux environnementaux et économiques demeure-t-elle encore un défi?
- Est-il possible d'assurer aux pays en développement un espace écologique et politique suffisant pour atteindre le développement durable tout en améliorant le niveau de vie du Canada et des pays développés et ce, sans menacer les systèmes critiques de la planète?

Un solide programme de recherche peut aider à jeter de la lumière sur ces questions et représente une fondation essentielle à l'élaboration de politiques publiques.

Note

- 1 Institut international pour le développement durable 2003. *Faire avancer le développement durable au Canada*. Ottawa : Projet de recherche sur les politiques. Le rapport peut être consulté au www.recherchepolitique.gc.ca.

Mise au point sur l'évaluation environnementale stratégique

L'évaluation environnementale stratégique est un instrument évolutif de politique qui établit un processus intégré et systématique pour l'évaluation des effets environnementaux d'une politique, d'un plan ou d'un programme et de ses solutions de rechange. Un important moyen d'appuyer le développement durable est d'assurer une analyse environnementale complète avant de prendre une décision en matière de politiques.

Le 1^{er} janvier 2004, la mise à jour de *La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* est entrée en vigueur et remplace les exigences antérieures en matière d'évaluation des politiques. La Directive permet maintenant d'évaluer de façon plus équilibrée, les effets positifs et négatifs pendant une évaluation. De plus, elle contient une nouvelle exigence : une évaluation environnementale stratégique doit être suivie de déclarations publiques à propos des impacts environnementaux anticipés. Ces déclarations donneront l'assurance aux parties intéressées et au public, que les facteurs environnementaux sont pris en compte au moment de prendre des décisions.

Pour de plus amples informations sur l'évaluation environnementale stratégique ainsi que sur la Directive du Cabinet, veuillez consulter le site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale au : www.acee-ceaa.gc.ca, ou communiquez avec l'Agence par téléphone au 819.997.1000.

Approches volontaires dans les politiques environnementales

Fatma Maged
Environnement Canada

Cet article est né d'un projet de recherche sur les outils d'intervention de la Direction générale de la recherche en politique d'Environnement Canada. L'objectif de ce projet est de renforcer la capacité de la recherche en matière de choix et d'évaluation des outils, afin d'en arriver à créer un cadre systématique pour évaluer l'incidence environnementale de l'application de ces outils.

Depuis les années 1990, les expériences d'approches volontaires (AV) ont proliféré dans la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), particulièrement au Canada et aux États-Unis. L'intérêt que suscitent les AV n'a rien de nouveau : depuis la première vague de réglementation environnementale, à la fin des années 1960, on a toujours mis l'accent sur le volontarisme, l'éducation et l'information. De nombreuses raisons expliquent la récente résurgence de l'intérêt pour les AV, notamment le constat des limites de la réglementation et le besoin de combler le vide laissé par l'État réglementaire (Dietz et coll., 2002, introduction).

Du point de vue de la politique environnementale, se fier d'avantage aux AV soulève un certain nombre de problèmes de recherche. Il est crucial de comparer les résultats liés aux AV aux autres solutions possibles, de savoir dans quelle mesure elles sont efficaces et efficientes, si elles peuvent remplacer les autres outils d'intervention, et enfin de déterminer dans quels cas elles peuvent être combinées avec d'autres outils.

Cet article fournit aux lecteurs un synopsis de la recherche actuelle sur les AV. L'objectif est de mieux comprendre et apprécier le rôle et les fonctions des AV dans le cadre des politiques environnementales. Après avoir replacé les AV dans l'éventail des autres outils d'intervention, l'article propose une synthèse des résultats de la recherche dans les trois domaines suivants : la compréhension du volontarisme, les problèmes de l'évaluation systématique et les façons d'améliorer le rendement des AV.

Les approches volontaires dans la gradation des outils d'intervention

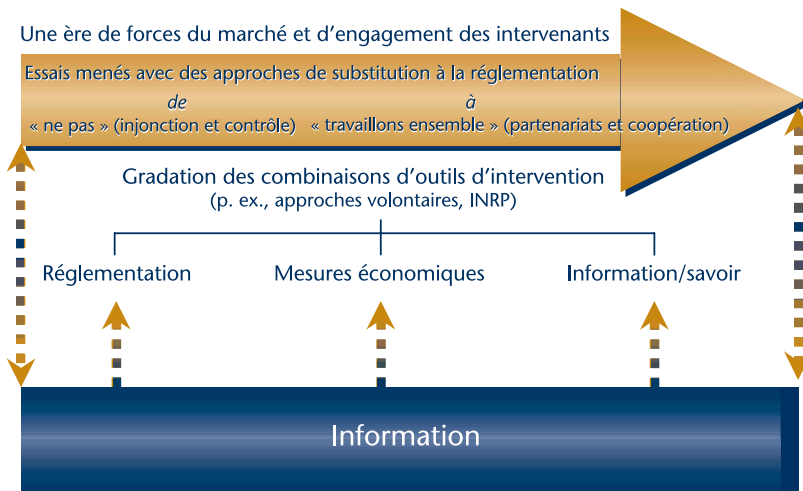
Wilabanks et Stern (Dietz et coll., 2002, chapitre 21) soutiennent que la question centrale relative aux AV est :

[Traduction] « de déterminer si l'on peut atteindre les objectifs environnementaux de façon plus efficace et plus rentable en réduisant la réglementation directe au profit d'outils qui renforcent le pouvoir exercé par la pression du marché, l'influence des investisseurs, l'inquiétude de la population, la réputation, etc., pour pousser les entreprises à améliorer leur performance environnementale. »

Ils font valoir que la réelle distinction ne doit pas se faire entre le respect des lois volontaire ou contraint, mais plutôt entre la réglementation directe et d'autres outils d'intervention, qui pourraient être perçus comme moins coercitifs.

La figure 1 représente une typologie d'outils proposée par Vedung (Bemelmans-Vidéc et coll., chapitre 1), illustrée par les essais menés avec des approches autres que la réglementation. Parmi la pléthore de typologies d'outils, celle-ci est la plus fréquemment utilisée et la plus utile pour notre article. Selon cette typologie, les outils de politiques publiques sont définis comme [Traduction] « une série de techniques par lesquelles les autorités gouvernementales exercent leur pouvoir pour obtenir du soutien et effectuer un changement social ». Selon leur degré de force de persuasion (coercition), Vedung les regroupe en trois catégories : la réglementation, les mesures économiques et l'information.

Fatma Maged est gestionnaire de projets à la Direction générale de la recherche en politique d'Environnement Canada.

FIGURE 1**Approches volontaires et solutions de substitution à la réglementation**

Il affirme que tous les autres outils d'intervention et (ou) ensemble d'outils proposés dans la documentation spécialisée peuvent être résumés ou composés par ces trois éléments fondamentaux (Bemelmans-Videc et coll., 1998, chapitre 1, p.21).

La réglementation est souvent décrite comme un instrument d'injonction et de contrôle de l'exécution (injonction et contrôle), dans la mesure où elle définit généralement les normes (pour les niveaux d'émissions et parfois pour les technologies) auxquelles le réglementé doit se conformer (l'injonction), sous peine de pénalité (le contrôle) (Gunningham et Sinclair, 2002, introduction)

Les outils économiques, selon Vedung, impliquent que l'on fournisse ou retranche des ressources matérielles. Ils rendent certaines actions moins coûteuses ou plus onéreuses en argent, en temps, en effort et autres. Cependant, ils laissent le sujet entièrement libre de choisir s'il souhaite agir ou non. Ils sont souvent proposés afin de satisfaire à un besoin de souplesse et d'exploiter les forces du marché.

Les droits de pollution négociables et les redevances pour pollution sont des exemples de ce genre d'outils.

L'information, en tant qu'outil d'intervention, est un mot fourre-tout qui regroupe les campagnes d'éducation et de communication, comme le marketing social. Les outils fondés sur l'information exigent des sources de contrôle comportemental plus implicites, pour que le comportement final, comme le remarquent Dietz et coll. (Dietz et coll., 2002, chapitre 20), tende à être perçu comme du volontarisme. De surcroît, on se rend de plus en plus compte du fait que les marchés peuvent être rendus plus efficaces si l'on met à la disposition du public l'information environnementale colligée par les gouvernements en exerçant leurs mandats en matière de réglementation, par la diffusion d'un inventaire national des rejets de polluants, par exemple (*Inventaire national des rejets de polluants* du Canada). L'évidence empirique, bien qu'elle ne soit pas concluante, indique que fournir de l'information influence les marchés de manière indirecte en créant des

pressions – influence des investisseurs, inquiétude de la population, réputation, etc. – qui jouent sur le comportement des entreprises et les poussent à atteindre une meilleure performance environnementale.

Étant une condition sine qua non du fonctionnement de tout autre outil d'intervention, l'information n'est pas seulement un moyen d'intervention en soi, mais aussi un méta-outil, ainsi qu'une base de connaissances cumulative. En tant que méta-outil, selon Vedung, l'information permet de renseigner le public sur les autres outils d'intervention – en révélant leur existence, leur sens et leur disponibilité. En tant que base de connaissances cumulative, cet outil nous renseigne sur les expériences sur les instruments, sur leur conception, leur choix et leur présentation. Les conclusions tirées des résultats des expériences ajoutent à la base de connaissance cumulative. Pour améliorer la conception et la mise en application d'une approche de politique, il est fondamental d'y inclure les expériences, la recherche en évaluation et les procédures de surveillance, qui alimentent la base de connaissances (telle que représentée par les flèches). Ce qui nous amène à la partie évaluation, dont nous traitons plus bas.

La première raison pour choisir la typologie de Vedung, comme le remarquent Bemelmans-Videc et coll. (Bemelmans-Videc, 1998, introduction), est que le gouvernement est d'abord et avant tout un facteur de pouvoir légitime et démocratique, qui use de son pouvoir et est redevable de la façon dont le pouvoir est exercé. Ils font valoir que la démarche de Vedung [Traduction] « renvoie à la position idéologique dominante d'une nation relativement au degré d'intervention dans la société ». Par conséquent, en passant de l'approche prescriptive du « ne pas » à l'approche « travaillons ensemble » (figure 1), le schéma de Vedung reconnaît le rôle évolutif des gouvernements contemporains, même s'il souligne que ce sont eux

qui détiennent l'autorité finale. Puisqu'ils considèrent que ce mouvement est expérimental, les gouvernements peuvent malgré tout choisir de dicter des règles quand ils le souhaitent. Cet aspect est essentiel à toute discussion sur la façon dont peuvent être améliorées les AV (Bemelmans-Videc et coll., chapitre 11, conclusions, p.250).

Les AV, qui se rapprochent encore plus de la méthode « travaillons ensemble », sont présentées sous de nombreuses formes et espèces. Parmi celles-ci, l'autoréglementation, les codes volontaires, des chartes environnementales, la co-réglementation, les covenants et les ententes environnementales négociées. L'OCDE distingue trois types d'AV : les accords négociés entre l'industrie et les pouvoirs publics, les programmes volontaires élaborés par les pouvoirs publics et auxquels les entreprises sont invitées à souscrire individuellement et les engagements unilatéraux pris par les pollueurs, sans la participation des pouvoirs publics (OCDE 2003). Selon le schéma de Vedung, les AV ne sont pas considérées comme des outils d'intervention propres (Bemelmans-Videc, 1998, chapitre 1).

La figure 1 dépeint les AV comme un mélange de plusieurs autres outils d'intervention, qui correspond à une ou plusieurs des trois catégories fondamentales. Comme le démontre Vedung, [Traduction] « lorsqu'elles se font de manière calme et civilisée, les négociations sont des exemples d'une façon de gouverner par la persuasion. Les autorités publiques se contentent d'informer, d'argumenter et de persuader. » À un moment donné, cependant, l'État peut choisir de recourir à la menace pour imposer un règlement ou percevoir une amende si celui-ci n'est pas respecté. Dans ce cas, il s'agirait d'une nouvelle approche, une combinaison de menace réglementaire et (ou) de mesure économique (Bemelmans-Videc et coll., chapitre 1, p. 37).

Comprendre le volontarisme : usage public des intérêts privés, ou usage privé des intérêts publics?

Dietz (Dietz et coll., 2002, chapitre 20) affirme que l'intérêt accru pour les AV a largement dépassé la compréhension de base de leurs attributs. Mal comprises, les motivations à participer à celles-ci font inévitablement l'objet de questionnements. Pour certains, les AV proposées par le domaine public semblent représenter un usage public des intérêts privés (comme les avantages

actions du gouvernement. Par exemple, elles pourraient accepter d'être parties prenantes uniquement pour éviter des règlements perçus comme plus onéreux. La participation peut aussi être provoquée par la réglementation et d'autres outils de politiques environnementales (par exemple, une des conséquences du U.S. Toxic Release Inventory – un programme de réglementation qui exige uniquement la divulgation d'information – a été une réduction volontaire des polluants répertoriés).

| *L'information est un moyen d'intervention en soi.*

d'une réputation ou une licence sociale d'exploitation) au profit de l'environnement. Pour d'autres, elles sont une façon de restreindre le rôle du gouvernement et de faire largement confiance à l'autoréglementation des entreprises. On les perçoit alors comme l'usage privé des intérêts publics (resquilleurs ou détournements de la réglementation, par exemple).

Même si aucune étude ne semble valider ces deux points de vue, Dietz (Dietz et coll., 2002, chapitre 20) montre que l'interaction entre l'altruisme et l'intérêt personnel est fondamentale dans l'analyse des motivations à participer aux AV. En étudiant l'exemple du modèle des resquilleurs, ils avancent que, même si l'on peut justifier ce comportement de manière logique, des décennies de recherche ont montré que le modèle ne fournit pas toujours une prédiction réaliste du comportement humain. Même si la recherche n'en est qu'à ses premiers pas, telles sont les motivations clés mises en évidence par Dietz et coll.

- *La participation volontaire n'est pas toujours entièrement volontaire.* Randall (Dietz et coll., chapitre 19) avance que les entreprises, rationnelles, vont voir venir les

- *Les réseaux ont leur importance.* Les grandes entreprises ne prennent généralement pas de décisions en vase clos. Les associations sectorielles et corporatives peuvent être des liens d'autant plus importants dans ces réseaux.
- *Les personnes ont leur importance.* Les valeurs personnelles, les convictions et les normes des cadres des entreprises ont une influence sur les décisions.
- *Protéger l'environnement peut permettre de protéger le plus important.* L'incidence environnementale d'un processus de production peut naître d'une mauvaise conception et représenter des pertes de ressources. L'accès à des analyses écologiques industrielles peut représenter une motivation importante à participer aux AV.
- *Les structures organisationnelles ont leur importance.* On a remis en question l'hypothèse selon laquelle un organisme peut être perçu comme une entité vouée à la recherche de la maximisation rationnelle de ses profits unitaires. Par exemple, dans certaines entreprises modernes, la direction peut avoir énormément d'indépendance par rapport aux

actionnaires, ce qui la laisse libre d'aspirer à des objectifs qu'elle juge louables, sans avoir à s'en tenir strictement au modèle de la maximisation des profits.

Les questions liées à l'évaluation systématique : évaluer les avantages des AV

De manière générale, l'évaluation systématique des politiques et programmes environnementaux n'en est qu'à ses débuts. Pour les AV, l'évaluation systématique est particulièrement complexe. Même s'il y a de plus en plus de recherche disponible, les progrès ont été lents et les résultats de la recherche sont contestables. Dietz fait valoir que [Traduction] « dans l'avenir, pour développer et évaluer les avantages des AV, il serait sage de bien réfléchir aux questions méthodologiques et conceptuelles de l'évaluation » (Dietz et coll., 2002, p. 320).

Dans le domaine de la méthodologie, Harrison (Dietz et coll., chapitre 6) soutient que l'évaluation systématique de tout programme nécessite une compréhension fondamentale de ce qui est évalué : présentation détaillée des critères employés, explication des points de repère utilisés (p. ex., se rapporte-t-on à une année-étalon, à un scénario du statu quo ou à une politique de substitution), énoncé clair des attentes par rapport à l'évaluation, mise en application de méthodes de surveillance et de vérification du rendement environnemental et préparation des rapports destinés au public.

En ce qui concerne les critères d'évaluation, Belemans-Videc et coll. (Belemans-Videc et coll., 1998, Introduction) démontrent que la théorie normative de la « bonne gouvernance » énonce divers critères dans le choix et l'évaluation des outils. Souvent concurrents, ces critères ne se limitent pas à l'efficacité et l'efficience, mais comprennent également la légalité, la légitimité et le caractère démo-

cratique. En général, les évaluations axées uniquement sur l'efficacité et l'efficience ne tiennent pas compte des besoins qu'ont les gouvernements de trouver un juste milieu entre ces deux critères conflictuels.

Empiriquement, en l'absence de modèle expérimental, les évaluateurs comparent généralement entre elles ce que l'on appelle des quasi-expériences qui impliquent des groupes non équivalents. Le défi est alors d'isoler les effets du traitement (c'est-à-dire le programme volontaire) des différences dues au manque de comparabilité entre les groupes traités et les groupes non traités. Créer des cas de « situation inchangée » dans un scénario sans AV (groupes non traités) exige de connaître ce qui motive le comportement de l'entreprise (Dietz et coll., 2002, chapitre 20).

En ce qui concerne la crédibilité, l'autosélection peut créer une partialité lorsqu'on examine l'efficacité environnementale des outils d'intervention et que l'on cherche à déterminer s'il y a eu détournement de la réglementation et (ou) resquilleur. (On parle d'autosélection lorsque les seules entreprises à participer sont celles qui sont prédisposées à se conformer aux règlements volontairement.)

Certaines de ces caractéristiques contredisent les conclusions d'une étude récente de l'OCDE (OCDE, 2003) sur les avantages et les inconvénients des AV, dans laquelle on se penche sur deux inconvénients potentiels des AV, soit les détournements de la réglementation et les resquilleurs. L'OCDE conclut que les incidences des AV sur l'environnement sont discutables et que nombre des effets qu'on leur attribue ne peuvent pas l'être sans équivoque. Ces conclusions sont considérées comme trop générales pour la série hétérogène des AV étudiée, et l'impossibilité d'isoler les effets des AV des autres outils d'intervention est un exemple des défis que pose

l'évaluation. De surcroît, l'étude ne considère pas l'autosélection comme un problème. En outre, le rapport n'est axé que sur le compromis entre efficience et efficacité, et met en doute la volonté politique des gouvernements. Pourtant, il ne tient pas compte des motivations des pouvoirs publics à proposer des AV, dans son examen des avantages des AV par rapport à d'autres critères de bonne gouvernance et dans son étude de leur lien avec les motivations publiques. Par exemple, du point de vue de la démocratie, des études américaine et australienne récentes (Dietz et Gunningham, respectivement) ont montré que les AV peuvent avoir une incidence positive sur l'efficience et la démocratie grâce à la décentralisation des prises de décisions vers ceux qui sont les mieux placés pour juger de ce qui leur convient. Les AV peuvent aussi permettre un changement de la culture, des capacités et des comportements organisationnels, qui sont fondamentaux pour arriver à des progrès durables en matière d'environnement.

En ce qui concerne l'industrie, les AV peuvent être plus utiles que la réglementation, car elles sont fondées sur une étude exhaustive des tendances techniques. Elles permettent à ceux qui ont le plus d'expertise de proposer et d'appliquer des mesures efficaces et rentables. Elles fournissent également un cadre souple pour l'innovation (observations du BIAC à l'OCDE, 2003).

Comment améliorer la performance des AV?

Gunningham et Sinclair (Gunningham et Sinclair, 2002) tirent deux questions des grandes leçons apprises de l'étude du concept et de la pertinence des AV en tant que mécanismes de politiques. D'abord, quelles sont les caractéristiques internes aux AV susceptibles de les rendre plus efficaces? Deuxièmement, comment combiner les AV à d'autres outils d'intervention

ou les lier à des pressions externes, pour les rendre plus efficaces?

Caractéristiques internes

Pour maximiser le succès des AV, l'OCDE, à l'instar des chercheurs, a mis en évidence un certain nombre d'éléments qu'il est important d'inclure dans leur conception. D'abord, il importe de définir des cibles environnementales claires et réalistes. Ensuite, il s'agit de garantir la reddition de comptes et la transparence par l'auto-vérification, les mesures de rendement et l'application d'échéances, pour faciliter l'évaluation. Enfin, la surveillance et la vérification indépendantes sont cruciales pour assurer une certaine crédibilité et inciter les entreprises à adopter un comportement responsable.

Pression externe

Le rôle des gouvernements

Randall (Dietz et coll., 2002, chapitre 19) préconise une forte présence du gouvernement, de sorte que celui-ci puisse au moins conserver une capacité de surveillance efficace, qu'il puisse exercer une menace crédible de réglementation si l'autosurveillance se révélait inefficace, et enfin qu'il représente un système de responsabilité pour pénaliser les pollueurs éhontés et les récidivistes. Comme il serait dangereusement naïf de s'en remettre uniquement à la bonne volonté des entreprises, au consumérisme écologique et aux pressions sociales pour atteindre un rendement environnemental valable, Randall recommande que les AV soient complémentaires au cadre réglementaire, plutôt qu'elles le supplantent – surtout lorsque cela coûte cher aux entreprises polluantes, aux consommateurs et aux organismes publics. Cette recommandation concorde avec les conclusions du rapport de l'OCDE (2003, p. 12), à l'effet que « la performance d'un grand nombre d'approches volontaires serait améliorée s'il existait une menace réelle de recourir à d'autres instruments. »

Les tierces parties, substituts des autorités de réglementation, de surveillance et de vérification

Il y a plusieurs façons de faire intervenir les tierces parties, directement ou indirectement, dans les AV. La plupart de ces approches misent sur les motivations clés mises en évidence plus haut et comprennent une combinaison d'outils plus vaste pour exploiter l'intérêt des tierces parties. Celles qui sont les plus susceptibles d'être intéressées à jouer un rôle dans ces approches comprennent : les consommateurs, les syndicats, les associations industrielles, les investisseurs, les institutions financières et les ONG en général.

Conclusions

Comme le soulignent Dietz et coll. (Dietz et coll., 2002, chapitre 20), [Traduction] « ... les politiques environnementales sont des expériences sociales [...] Notre connaissance n'est pas parfaite, les choses changent, et la seule méthode intelligente à employer est une méthode réflexive, qui permet des essais et des changements. » Dans ce contexte, plutôt que de voir les AV comme des substituts à d'autres outils, nous devrions les percevoir comme des occasions d'apprendre et des compléments prometteurs aux cadres réglementaires et politiques. Même si elles ne sont pas une panacée et que leurs avantages sont loin d'être certains, il convient d'encourager l'écocivisme dans toutes les circonstances. Après tout, les industries, les entreprises, les organismes publics et les citoyens font partie du problème – pourquoi ne feraient-ils pas partie de la solution? La nouvelle approche d'Environnement Canada vis-à-vis de la protection environnementale, fondée sur des réglementations environnementales sérieuses qui visent à protéger la santé humaine et la santé de l'écosystème, met l'accent sur le volontarisme et encourage le civisme².

Renvois

Bemelmans-Videc, Marie-Louise, R.C. Rist et E. Vedung (dir.), 1998. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, États-Unis et Londres, Royaume-Uni : Transcation Publishers.

Comité Consultatif Économique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAC), février 2003. *Voluntary Approaches in Environmental Policy in OECD Countries*, observations présentées à l'OCDE.

Dietz, Thomas et P. Stern (dir.), 2002. *New Tools for Environmental Protection: Education, Information and Voluntary Measures*, Washington D.C. : National Academy Press.

Gunningham, Neil et D. Sinclair, 2002. *Leaders & Laggards: Next-Generation Environmental Regulation*, Royaume-Uni : Greenleaf Publishing Limited.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2003. *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement: Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*.

Note

- 1 Les détournements de la réglementation réfèrent à une situation où une convergence d'intérêt mène l'organisme réglementaire à devenir, dans une certaine mesure, un protecteur de l'industrie. Des règlements sévères, par exemple, parce qu'ils créent des barrières à l'entrée dans un marché, protègent des firmes existantes de la concurrence de nouvelles entreprises. Le problème du resquilleur, pour sa part, réfère à une situation où un individu ou une entreprise retire un bénéfice d'un programme ou d'un règlement sans se conformer aux exigences. Ce pourrait être le cas d'entreprises bénéficiant d'efforts de relations publiques menés par l'industrie, mais sans y contribuer.
- 2 Environnement Canada, malgré l'hésitation de l'OCDE, s'engage sur la voie du volontarisme. Sa politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale, approuvée par le ministre en juin 2001, souligne les principes et critères théoriques qui reflètent les éléments-clés considérés comme nécessaires pour des AV réussies. Cette politique-cadre a permis d'encourager le recours au volontarisme dans la gestion des substances toxiques et, plus récemment, d'avancer dans le domaine du changement climatique.

Les feux de forêts et la gestion durable des forêts au Canada

Kelvin Hirsch
Ressources naturelles Canada

Kelvin Hirsch,
conseiller en gestion
de recherche au Service
canadien des forêts à
Ressources naturelles Canada

À l'été 2003, les Canadiens ont été fascinés par les saisissantes images d'incendies forestiers, particulièrement en Colombie-Britannique et en Alberta. Représenté comme une menace impossible à maîtriser qui ne cause que des pertes et de la souffrance, le feu est, en fait, essentiel à la bonne santé des écosystèmes forestiers, à la diversité et à la conservation des structures écosystémiques. Étant donné la nature dichotomique de ces deux réalités, les responsables de l'élaboration des politiques et ceux de la gestion des terres et des ressources se trouvent face à un défi de taille lorsqu'ils cherchent des façons de trouver un équilibre entre les avantages éventuels du feu et les dommages qu'il peut causer pour tenter d'assurer la durabilité écologique, économique et sociale de nos forêts, de l'industrie forestière et des communautés forestières.

Les forêts du Canada

Le Canada possède 418 millions d'hectares de forêt, ce qui constitue 10 % du total des régions boisées de la planète. Ces forêts sont indispensables au bien-être culturel, social et économique des Canadiens. Par exemple, les exportations de produits forestiers représentent le plus grand apport dans la balance commerciale du Canada (32,6 milliards \$ par année); l'emploi de 361 000 Canadiens est directement relié au secteur forestier et il existe plus de 300 communautés forestières dans l'ensemble du pays. Des millions de Canadiens profitent de la forêt lors de leurs activités récréatives telles que la randonnée pédestre, l'observation d'oiseaux, le canotage, la pêche et la chasse et ils dépensent annuellement plus de 11 milliards \$ dans des excursions et autres activités axées sur la nature. Dans une perspective internationale, nous sommes responsables d'une vaste ressource dont l'intendance est essentielle pour atteindre la durabilité à l'échelle planétaire. Les forêts canadiennes contiennent non seulement des milliers d'espèces différentes de plantes, d'animaux et d'insectes, mais elles entreposent une portion assez considérable du carbone terrestre du monde.

Les feux de forêts au Canada

La plupart des forêts canadiennes ont grandi en harmonie avec le feu depuis le début de la colonisation végétale après le retrait glaciaire, à la fin de la dernière époque glaciaire il y a quelque 10 000 à 15 000 années. Beaucoup

d'espèces se sont adaptées au feu ou en sont dépendantes; le feu remplit donc plusieurs fonctions au cœur des écosystèmes forestiers : il participe entre autres à la composition taxinomique et à la structure par âge, il régularise le nombre d'insectes forestiers et les maladies des arbres, il influence le cycle nutritif et les flux d'énergie, et il assure la productivité, la diversité et la stabilité des divers habitats. Actuellement, on rapporte en moyenne 8 500 feux de forêt chaque année au Canada (figure 1), dont environ 60 % sont d'origine humaine. Toutefois, dans certaines régions, le nombre d'incendies dus à la foudre dépasse largement ceux causés par l'homme. La moyenne des zones incendiées annuellement est d'environ 2,5 millions d'hectares, mais ce nombre varie beaucoup d'année en année (p. ex., 0,3 million en 1978 et 7,5 millions en 1989) et d'un endroit à l'autre dans le pays (figure 2). Avec le changement climatique, il est probable que le nombre de feux de forêt augmente dans plusieurs régions du Canada, particulièrement à l'intérieur du continent, étant donné que les saisons des incendies seront plus longues, les inflammations accrues et les dangers d'incendies plus redoutables, principalement en raison de l'augmentation de la fréquence et de la gravité des sécheresses.

Les activités opérationnelles de gestion des feux de forêts, telles que l'extinction des incendies, la prévention et le brûlage dirigé, sont assumées par les gouvernements provinciaux, territoriaux et par Parcs Canada. Collectivement, ces organismes dépensent

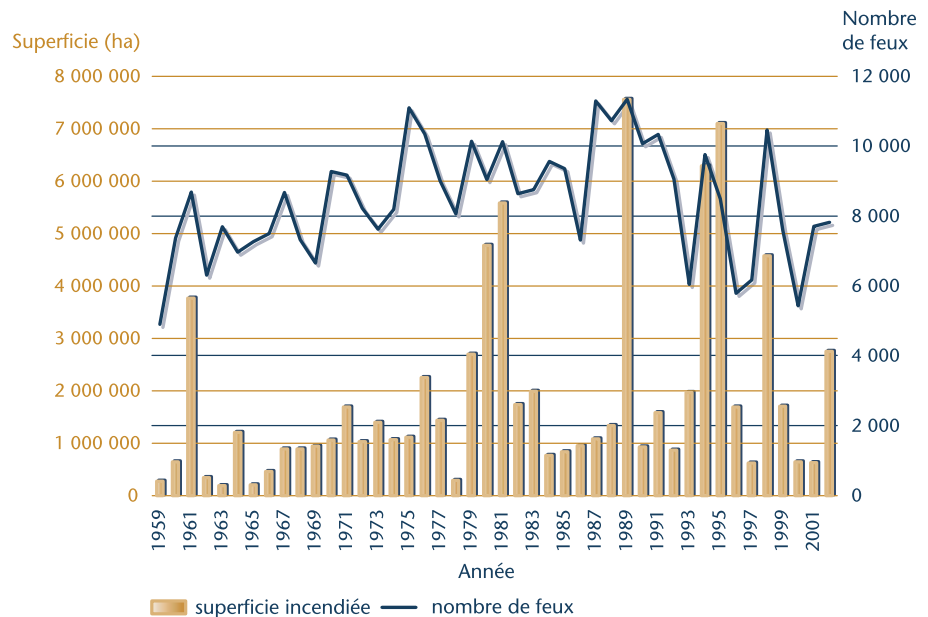
entre 400 et 800 millions \$ chaque année, ce qui fait de la gestion des feux un des aspects les plus coûteux de la gestion forestière au Canada. Le gouvernement fédéral y joue un rôle important, puisqu'il soutient un programme de recherche reconnu à l'échelle internationale dans ce domaine depuis le milieu des années 1920. Les résultats de cette recherche ainsi que les efforts d'un comité territorial-provincial et fédéral des feux de forêts créé en 1947 ont aidé le Canada à jouer un rôle de premier plan en matière de gestion des feux de forêts dans le monde.

La gestion des feux à l'ère du rendement soutenu

La gestion des incendies recouvre les activités liées à la protection des populations, des biens et des régions boisées contre les feux de végétation, ainsi que l'usage des feux dirigés dans le but d'atteindre les objectifs de gestion de la forêt et des autres utilisations des sols; toutes ces activités sont orientées de façon à tenir compte de critères environnementaux, sociaux et économiques. La gestion des feux n'est donc pas une fin en soi mais offre plutôt des mécanismes grâce auxquels nous pouvons atteindre les objectifs visés en matière de gestion des ressources.

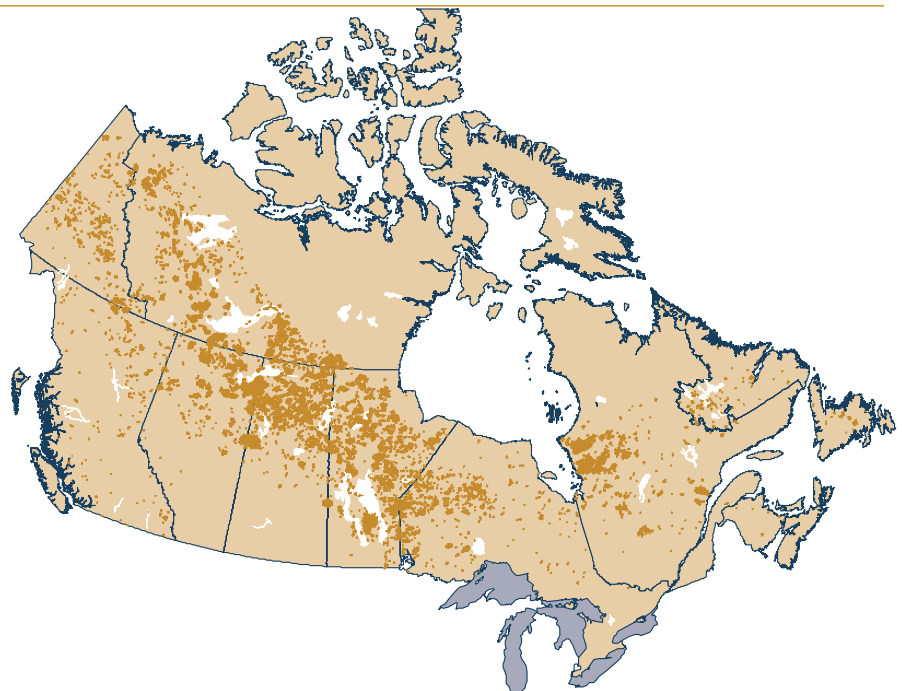
À la fin du XIXe et au début du XXe siècle, les pratiques et les politiques forestières du Canada ont mis l'accent sur l'exploitation des ressources; de plus, nos perceptions du feu étaient basées sur celles des Européens, ce qui nous a amenés à percevoir les feux de forêt comme « l'ennemi ». Le feu était considéré comme une grave menace pour la sécurité publique puisqu'il avait détruit de nombreuses communautés dans l'ensemble du pays, p. ex., à Miramichi (N.-B.) en 1825, au Lac-Saint-Jean (Qc) en 1870, à Vancouver (C.-B.) en 1866, à Fernie (C.-B.) en 1908, à Matheson (Ont.) en 1926 et à Haileybury (Ont.) en 1922. Il était vu comme un gaspillage d'une ressource ligneuse facilement accessible. Par

FIGURE 1
Nombre de feux et superficie incendiée Canada 1959-2002



Source : Stocks et al 2003.

FIGURE 2
Carte des feux de forêt importants au Canada (>200 ha) 1980-1994



Source : Amiro et al. (2001).

conséquent, les forestiers et le grand public ont cherché à éliminer ces incendies.

Au milieu du XXe siècle, avec la théorie du rendement soutenu, les pratiques de la gestion forestière du Canada ont été principalement axées sur l'utilisation maximale et efficiente de la production de fibre à l'échelle des peuplements forestiers (c.-à-d., dans une zone habituellement restreinte à moins d'une centaine d'hectares). Cet objectif, ainsi que cette peur persistante du feu, ont limité la gestion du feu presque exclusivement à la prévention et la suppression des incendies de végétation afin de réduire la superficie incendiée et surtout le nombre de décès, de pertes de biens et de ressources naturelles. Aujourd'hui encore, les vastes incendies de végétation non maîtrisés et non planifiés sont considérés comme indésirables par de nombreux organismes canadiens. Dans le secteur forestier et au sein des communautés forestières, les nombreuses allocations de la ressource ligneuse disponible ont aggravé l'inquiétude face aux conséquences sociales et économiques des feux de végétation. La menace grandissante pour le développement urbain dans des zones boisées inflammables ou à proximité de celles-ci, l'impact potentiel de la fumée sur la santé publique et sur l'économie et les conséquences des émissions de feux de végétation sur l'ensemble du cycle du carbone sont toutes des raisons qui poussent à réduire le nombre et la dimension des feux de végétation.

Le désir de maîtriser les feux de végétation et la conviction que ce désir est réalisable se retrouve principalement dans l'attitude de domination de la nature par l'homme. Il a également été alimenté par des développements technologiques sans précédent dans le domaine du transport (p. ex., les avions et les hélicoptères), des équipements (p. ex., la pompe à essence et l'hélicoptère aérien), des communications et aujourd'hui, dans celui des satellites et de la technologie infor-

matique, qui ont tous contribué à augmenter la force et la rapidité de l'attaque initiale et à appuyer les activités de suppression de feux de forêt. En réalité, ces dernières décennies, l'efficacité des programmes de suppression des incendies a augmenté à un tel point que 97 % de tous les incendies au Canada sont contenus dans une zone très restreinte (< 200 ha). Néanmoins, un petit pourcentage échappe encore à l'attaque initiale et ces incendies, qui sont extrêmement difficiles à maîtriser, comptent pour presque la totalité des zones incendiées et la plupart des dépenses en gestion des incendies au Canada y sont allouées. De plus, la règle de la diminution des rendements marginaux s'applique à la suppression des feux. Selon la littérature et selon des expériences récentes sur de vastes incendies au Canada et dans d'autres pays développés, la suppression semble atteindre ses limites d'efficacité sur le plan économique et physique. Ceux dont le travail est relié aux incendies se rendent compte aujourd'hui qu'il est impossible sur le plan économique d'éliminer les feux de nos écosystèmes forestiers et que ce n'est pas souhaitable sur le plan écologique.

Le début d'une nouvelle ère pour la gestion des feux

Durant les dix ou vingt dernières années, le besoin d'une approche intégrée, fondée sur des systèmes de gestion forestière à l'échelle des peuplements et des territoires s'est imposé progressivement. Cette reconnaissance a joué le rôle de catalyseur dans le changement de philosophie qui est survenu, partant d'une gestion d'une ou de plusieurs ressources au rendement soutenu vers une approche de gestion plus holistique axée sur l'écosystème. Au Canada, on connaît cette approche sous le nom de gestion durable des forêts, qui a été définie officiellement comme une gestion visant à soutenir et renforcer la santé de la forêt à long terme tout en saisissant des occasions sur les plans écologique, économique,

social et culturel pour les générations actuelles et futures.

Dans les forêts où le feu a historiquement joué un rôle important, la transition vers une gestion durable des forêts a considérablement aggravé la complexité de la gestion des feux de forêt. Il n'est désormais plus acceptable d'orienter les politiques et les pratiques sur la simple exclusion du feu. On a donc accordé une plus grande attention aux risques socio-économiques et environnementaux, à court et à long terme, liés à la présence et à l'absence d'incendies. Le rythme de progression vers ce nouveau paradigme est toutefois ralenti par d'anciennes perceptions du feu, ainsi que par l'inertie institutionnelle et individuelle associée au statu quo. Les secteurs public et privé doivent franchir plusieurs étapes, dont trois semblent cruciales, afin de relever ces défis.

Premièrement, les professionnels de la gestion des ressources et le grand public, particulièrement ceux et celles qui vivent ou qui travaillent près d'une région boisée doivent reconnaître et respecter la propriété inflammable de la forêt et le rôle vital du feu dans la durabilité à long terme de ces écosystèmes, ainsi que les produits et les services qu'ils offrent. Ils doivent également reconnaître le fait que puisque la suppression a des limites, il ne suffit pas de lutter contre les feux de végétation ou d'investir pour surmonter les problèmes provoqués par les incendies de végétation. Bien qu'il soit important de réagir adéquatement dans les situations d'urgence, nous devons également recourir à des mesures proactives afin de combattre les causes fondamentales de ces problèmes avant qu'ils ne se présentent. Par exemple, la formation polyvalente des pompiers spécialisés en feux de bâtiments et de végétation améliorera leur capacité de combattre les incendies de végétation à l'interface des milieux sauvages et des zones urbaines, tels que ceux qui se sont déclarés à Kelowna, en C.-B. Il serait toutefois préférable de minimiser la

fréquence et la force de tels incidents grâce à la mise en œuvre des principes directeurs de Intelli-Feu (voir l'encadré pour plus de détails) pour l'aménagement du territoire, son entretien et la construction individuelle.

Deuxièmement, il faut tenir compte de l'incertitude spatiale et temporelle reliée aux feux de forêts et aux autres perturbations naturelles dans la planification stratégique et opérationnelle de la gestion des feux et de la gestion forestière. Historiquement fondée sur des modèles déterministes, la planification dans le secteur forestier devra désormais tenir compte du caractère aléatoire du feu, ce qui peut se faire facilement en adoptant une approche de gestion des risques dans la gestion durable des forêts. En ce qui a trait aux feux, un tel procédé devrait viser l'atteinte d'une bonne compréhension des régimes historiques des incendies d'un secteur de gestion, une évaluation quantitative de l'environnement présent et projeté des zones d'incendie (c.-à-d., du comportement éventuel des feux, du potentiel d'inflammation, de la capacité de suppression, et des valeurs exposées au risque), ainsi qu'une évaluation des stratégies à court et à long terme, visant à réduire la vulnérabilité et les risques afin d'atteindre les objectifs de gestion souhaités. De nombreuses techniques et de nombreux modèles propres à certaines disciplines sont actuellement à la disposition des analystes et des décideurs. Néanmoins, pour contribuer de manière significative au progrès, il faudra d'autres recherches interdisciplinaires, d'autres modèles et des échanges fructueux de savoir.

Troisièmement, les politiques soutenant la gestion des ressources doivent être révisées afin de stimuler l'application et l'évolution de pratiques de gestion forestière novatrices, axées sur les résultats, fondées sur les meilleures connaissances scientifiques existantes et sur le savoir traditionnel. Les responsables de l'élaboration des politiques devront soutenir les gestionnaires des ressources et leur donner

Intelli-Feu: Protéger votre communauté des feux irréprimés

Intelli-Feu est à la fois un produit et un concept. Au départ, le manuel Intelli-Feu a été élaboré afin d'encourager les initiatives communautaires visant à réduire les risques d'incendies de végétation à l'interface entre les milieux sauvages et les zones urbaines. Publié par le groupe Partners in Protection (une association d'agences fédérales, provinciales, municipales et d'organismes non gouvernementaux), ce manuel renferme des connaissances, des outils et des exemples illustrant des façons de renforcer la sécurité publique, de réduire la perte de bâtiments et de réduire les allocations publiques et privées versées pour les évacuations et la suppression du feu. Par le biais du site www.partnersinprotection.ab.ca et par la distribution de plus de 10 000 exemplaires du manuel, de nombreux particuliers et communautés de tout le Canada et d'outre-mer ont commencé à entreprendre les activités prescrites dans Intelli-Feu.

Enrichi sur le plan du contenu, Intelli-Feu traite dorénavant des territoires forestiers. Des essais opérationnels et des expériences en cours visent à cerner de quelle façon on peut utiliser les pratiques de gestion forestière (p. ex., l'établissement de calendriers de récolte, la conception des routes et des coupes, la régénération et les soins sylvicoles) de façon dynamique et planifiée afin de réduire la superficie des zones incendiées par accident et les risques associés à l'usage des feux dirigés. L'objectif est de créer des habitations, des communautés et des territoires inspirés des conseils véhiculés dans Intelli-Feu, afin de favoriser la coexistence harmonieuse entre les gens et les écosystèmes menacés par les incendies.

le mandat de prendre des risques raisonnables aujourd'hui, afin de réduire les risques à l'avenir, ce qui peut comprendre un plus grand recours à des feux dirigés afin de favoriser l'intégrité écologique et de gérer le combustible forestier comme nous le faisons dans nos parcs nationaux, ou encore convertir les forêts de conifères hautement inflammables en forêts de feuillus moins inflammables dans des endroits stratégiques délimités dans l'écopaysage. Outre une plus grande liberté et une plus grande flexibilité, les gestionnaires des terres doivent également assumer plus de responsabilités afin d'assurer le déroulement des délibérations publiques, apporter leur soutien à leurs activités, surveiller plus étroitement les conséquences possibles de leurs actes et enfin répondre des résultats ultimes de leurs pratiques.

Aller de l'avant

Le feu est un élément perturbateur important et il semble qu'il le sera

encore davantage à l'avenir dans les écosystèmes forestiers du Canada, ce qui signifie que la gestion durable de ces forêts dépendra de la capacité de trouver l'équilibre entre les conséquences sociales, économiques et écologiques du feu. Bien qu'en théorie, il s'agisse d'un objectif séduisant et souhaitable, il se peut qu'il soit impossible à atteindre en pratique étant donné la difficulté à concilier tous les compromis liés aux aspects positifs et négatifs du feu. Néanmoins, il s'agit d'un objectif noble; il incombe donc au gouvernement, à l'industrie, aux organismes non gouvernementaux et au public d'encourager l'ouverture des débats et la production d'évaluations lucides en ce qui concerne les orientations futures des politiques et des pratiques de la gestion des feux de forêts au Canada.

D'autres suggestions de lecture reliées à cet article sont disponibles sur la version électronique disponible sur le site Web du PRP au www.recherchepolitique.gc.ca.

Les avantages comparatifs du Canada urbain

Richard M. Zavergiu,
Magplane Technology Inc.

Dans l'économie mondiale du savoir, la durabilité de l'environnement, la viabilité économique et le capital social de nos villes auront une incidence sur la capacité de notre pays d'attirer des investissements internationaux. Partout dans le monde, des villes qui autrefois se souciaient peu de l'environnement et de la qualité de vie reconnaissent aujourd'hui que ces préoccupations influencent les décisions des entreprises de s'établir ou de prendre de l'expansion dans tel ou tel lieu. Ces mêmes déterminants d'emplacement influencent également la capacité de ces villes d'attirer les précieux travailleurs du savoir. Étant donné l'importance croissante des économies urbaines pour les économies nationales, les gouvernements fédéraux assument un rôle plus central pour aider les villes à devenir plus compétitives.

Puisque notre voisin du Sud constitue la plus grande et la plus influente économie du monde, le Canada doit concurrencer un formidable rival. Comment nos villes se comparent-elles? Les villes canadiennes sont-elles meilleures ou pires? Et, question peut-être plus importante encore, les villes canadiennes s'adapteront-elles mieux que les villes américaines au passage d'une base économique industrielle à une base intellectuelle?

Malheureusement, personne au Canada n'est capable de répondre à ces questions. Pendant les dernières décennies, presque toutes nos initiatives de recherche dans ce domaine reprenaient exactement les mêmes sujets qu'aux États-Unis : congestion de la circulation automobile, étalement urbain, déclin des quartiers centraux, stratégies de croissance intelligentes, nouvel urbanisme, pour n'en nommer que quelques-uns.

Il y a cependant des indices qui permettent de croire que les villes canadiennes amélioreront leur performance durant les prochaines décennies, pourvu que les gouvernements canadiens soient en mesure de reconnaître et de renforcer nos avantages comparatifs. Dans cet article, des données sur la durabilité des transports urbains, la viabilité économique et le capital social seront présentées à l'appui de cette hypothèse.

Richard M. Zavergiu est gestionnaire des études en planification du transport urbain pour Magplane Technology Inc. de Bedford, Massachusetts, États-Unis.

Durabilité de l'environnement – Émissions de gaz à effet de serre dues aux transports

Selon Kenworthy et Laube dans leur *International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities* de 1999, les villes canadiennes émettent beaucoup moins de gaz à effet de serre dus au transport de voyageurs que les villes américaines. En moyenne, l'émission de CO₂ par habitant au Canada est de 2 764 kg, soit 41 % de moins que dans les villes américaines, qui émettent dans l'atmosphère 4 683 kg de CO₂ par habitant. Les taux d'émission canadiens du transport urbain se rapprochent beaucoup plus des taux européens, qui se situent à 1 887 kg de CO₂ par habitant en moyenne.

Pourquoi les villes canadiennes dépendent-elles moins de l'automobile?

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les villes canadiennes dépendent moins de l'automobile pour les déplacements intra-urbains.

À l'échelle des régions métropolitaines, la ville canadienne présente une plus grande densité d'habitants et de lieux de travail, ce qui fait de nos systèmes de transport en commun une solution de rechange valable à l'automobile. D'après les données annuelles de 2001 sur l'utilisation du transport en commun de l'Association canadienne du transport urbain et de l'American Public Transportation Association,

TABLEAU 1 :**Émissions de CO₂ par habitant dues aux transports urbains**

| | AUTOMOBILES | | TRANSPORT EN COMMUN | | TOTAL TRANSPORTS | |
|---------------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| | Tonnes de CO ₂ | Par habitant (kg) | Tonnes de CO ₂ | Par habitant (kg) | Tonnes de CO ₂ | Par habitant (kg) |
| Moyenne américaine | | 4 609 | | 73 | | 4 683 |
| Grand New York | 66 480 480 | 3 611 | 3 078 676 | 167 | 69 559 156 | 3 779 |
| Sacramento | 7 449 120 | 5 497 | 29 074 | 27 | 7 478 194 | 5 524 |
| Houston | 17 856 000 | 5 157 | 124 286 | 36 | 17 980 286 | 5 193 |
| Moyenne Canadienne | | 2 675 | | 89 | | 2 764 |
| Calgary | 2 364 984 | 3 328 | 46 321 | 65 | 2 411 305 | 3 393 |
| Edmonton | 1 901 376 | 3 093 | 48 235 | 78 | 1 949 611 | 3 172 |
| Montréal | 7 259 688 | 2 327 | 282 704 | 91 | 7 542 392 | 2 418 |
| Ottawa | 2 100 096 | 2 313 | 99 749 | 110 | 2 199 845 | 2 423 |
| Grand Toronto | 5 211 288 | 2 290 | 328 546 | 144 | 5 539 834 | 2 434 |
| Vancouver | 4 030 776 | 2 612 | 93 306 | 60 | 4 124 082 | 2 673 |
| Winnipeg | 1 773 504 | 2 763 | 45 722 | 71 | 1 819 226 | 2 834 |

Source : Kenworthy & Laube, 1999. (Villes américaines : Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.)

l'habitant d'une ville canadienne utilise 2,7 fois plus souvent le transport en commun que le citoyen américain moyen. En outre, lorsque les Canadiens ont recours à l'automobile pour se déplacer à l'intérieur de la région métropolitaine, les déplacements sont d'un tiers plus courts que dans les villes américaines. À Toronto, le déplacement moyen en automobile représente moins de la moitié de la distance parcourue dans une ville américaine moyenne.

Selon la croyance populaire, la construction d'autoroutes accroîtrait la dépendance à l'automobile. Cette théorie est ébranlée par un étrange contraste que l'on peut observer entre Vancouver et Toronto. Comment se fait-il qu'à Vancouver, une ville qui s'est abstenue de construire un réseau d'autoroutes, la densité de la population soit deux fois moindre et que chaque habitant parcourt 45 % plus de kilomètres en automobile que dans le Grand Toronto?

Si les comparaisons entre Boston et Toronto reflètent la réalité, alors le transport en commun était davantage utilisé aux États-Unis avant les années 1960. En 1960, dans le Grand Boston, 25,6 % des navetteurs utilisaient le transport en commun, alors que 62,2 % conduisaient. En 1990, la part du transport en commun dans le Grand Boston était tombée à 14,7 % alors que celle de l'automobile s'élevait à 77,8 %. Des tendances analogues, mais moins marquées, ont été observées à New York. À Toronto, pendant la même période, le pourcentage d'automobilistes passait de 70,3 à 64,6 %, tandis que celui des utilisateurs du transport en commun passait de 22,9 à 30,1 %. Ce gain a été rendu possible grâce à d'importantes immobilisations concernant un certain nombre de projets : le métro de Toronto au début des années 1950 et ses prolongements ultérieurs; la création du Réseau GO, un vaste réseau de trains de banlieue, dans les années 1960, 1970 et 1980; ainsi que des améliorations apportées aux réseaux d'autobus locaux. D'autres

villes canadiennes ont construit des métros (Montréal), des réseaux de trains légers (Calgary, Edmonton) et des systèmes de transport automatisés (Skytrain de Vancouver).

La période comprise entre 1950 et 1980 a été un tournant important pour les villes canadiennes et américaines. Même si les villes canadiennes ont investi dans de nouvelles routes urbaines, les provinces et les municipalités ont également investi massivement dans des réseaux de transport en commun. Aux États-Unis, l'essentiel de l'investissement en transport urbain a été consacré aux autoroutes. Dans les villes américaines, on a construit quatre fois plus de voies d'autoroute par habitant que dans les villes canadiennes.

La construction d'autoroutes n'est pas le seul facteur expliquant l'explosion urbaine américaine. Des différences marquées dans le caractère national et la gouvernance ont limité l'étendue de nos villes.

TABLEAU 2 :

Densité des zones métropolitaines

| | Population par hectare | Emplois par hectare |
|--------------------|------------------------|---------------------|
| Moyenne américaine | 14,2 | 8,1 |
| Moyenne canadienne | 28,5 | 14,4 |
| Calgary | 20,8 | 12,1 |
| Edmonton | 29,9 | 15,8 |
| Montréal | 33,8 | 14,8 |
| Ottawa | 31,3 | 15,8 |
| Grand Toronto | 41,5 | 23,2 |
| Vancouver | 20,8 | 10,5 |
| Winnipeg | 21,3 | 8,8 |

Source : Kenworthy & Laube, 1999. (Villes américaines : Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.)

Rôle actif du gouvernement fédéral américain et circonspection du gouvernement fédéral canadien dans le transport urbain

Aux États-Unis, c'est le gouvernement fédéral qui a investi massivement dans le réseau d'autoroutes, tant à l'intérieur des régions métropolitaines qu'entre ces dernières. Par contraste, le gouvernement fédéral canadien a, dans les années 1950 et 1960, essentiellement restreint son rôle à la construction de la route transcanadienne, de la voie maritime du Saint-Laurent, de ports de mer et d'un réseau national d'aéroports et de navigation aérienne. Dans les régions métropolitaines canadiennes, l'action fédérale était très limitée et circonspecte.

Au Canada, toute amélioration du transport en commun est directement attribuable aux contributions financières des villes et des provinces. Les réseaux de transport en commun de Vancouver, de Calgary et d'Edmonton ont été presque entièrement payés par ces villes et les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

À Toronto et à Montréal, des projets analogues ont été réalisés sans contribution financière du gouvernement fédéral.

Au Canada, l'attitude circonspecte du gouvernement fédéral face au développement autoroutier pourrait avoir favorisé un modèle de transport urbain moins dépendant de l'automobile et moins dommageable pour l'environnement que dans de nombreuses villes américaines. Il reste à savoir si le refus prolongé du gouvernement fédéral de participer au financement du transport en commun menacera sa capacité de répondre aux besoins des navetteurs dans l'économie du savoir. Cette question faisant actuellement l'objet de discussions, il est toujours possible que le Canada ne soit plus le seul membre de l'OCDE dont le gouvernement fédéral ne joue aucun rôle dans le transport en commun urbain.

Morcellement ou remembrement urbain

Les Canadiens font davantage confiance aux gouvernements régionaux et aux administrations locales de grande envergure. Aux États-Unis, il

existe une forte tradition d'autonomie locale qui reflète une volonté d'organiser ces entités en fonction des besoins de petites communautés homogènes. Cette tradition accroît la résistance à l'intégration et à la réorganisation municipales au nom du bien public.

En 1978, il existait 79 913 administrations aux États-Unis, soit une administration pour 2 801 Américains. Cette même année, on en comptait 4 740 au Canada, soit une administration pour 4 954 Canadiens. Depuis lors, le Canada a connu un déclin marqué du nombre d'administrations locales, surtout en Ontario, et depuis l'année dernière au Québec. Aux États-Unis, la tendance est plutôt à la multiplication des administrations locales.

Cet accroissement de l'autonomie locale entraîne un étalement et un morcellement plus considérables des régions métropolitaines américaines. Souvent, les conseils de planification locale reculent devant le « pas dans ma cour » de citoyens qui s'opposent à la construction domiciliaire; par conséquent, une très faible densité devient la norme. Avec des demandeurs de logement poussés à s'établir au-delà des zones métropolitaines, de plus en plus de terres rurales sont converties à des fins résidentielles. Par exemple, dans le comté de St. Mary's au Maryland, les nouveaux ensembles résidentiels doivent être situés sur des lots de six acres.

Il semble qu'au Canada, des administrations régionales fortes et efficaces ont réussi à contrôler l'utilisation du sol de façon à restreindre la croissance urbaine.

Conseils scolaires autonomes ou contrôle provincial de l'éducation

Au Canada, l'application de normes provinciales rigoureuses à l'ensemble d'une région métropolitaine uniformiserait la qualité de l'éducation dans les écoles publiques primaires

et secondaires. Il se peut qu'il y ait des différences entre les conseils scolaires d'une région métropolitaine donnée, mais l'écart est rarement suffisant pour influencer le choix d'un lieu de résidence. Le système éducatif des États-Unis est très différent. L'État impose bel et bien certaines normes, mais les conseils scolaires ont une autonomie beaucoup plus grande qu'au Canada.

Dans la ville de Boston, le conseil scolaire dépensait en moyenne 6 783 \$US par élève du primaire et du secondaire en 2001. Dans la ville voisine de Cambridge, la part de chaque élève s'élevait à 11 679 \$US. À titre de comparaison, la dépense moyenne par élève dans l'arrondissement scolaire de Toronto était de 6 902 \$CAN, tandis que plus au nord, dans l'arrondissement scolaire York Regional, la dépense était pratiquement identique, soit 6 877 \$CAN pour 2001-2002.

Ces différences marquées dans le financement scolaire aux États-Unis, qui influencent le rapport élèves-maître et les salaires des enseignants, dissuadent fortement les familles de professionnels de la classe moyenne à

s'installer dans les quartiers centraux, là où se trouvent les conseils scolaires les plus pauvres.

Il semble aussi que la race et l'éducation demeurent de puissants éléments d'urbanisation dans les villes américaines. Selon une étude publiée récemment, plutôt que de s'estomper, la ségrégation raciale prend de l'ampleur. Au cœur des villes, les écoles peuplées d'Afro-américains et d'Hispaniques deviennent des classes défavorisées par rapport à leurs pendants des communautés banlieusardes de classe moyenne.

Dernièrement, le Harvard Civil Rights Project a publié une étude portant sur la tendance croissante à une nouvelle ségrégation raciale au sein des écoles américaines. *Brown at 50* en vient à la conclusion que pendant que les États-Unis célèbrent leur victoire sur la ségrégation, on observe une recrudescence de la ségrégation scolaire dans tout le pays. Selon les chercheurs de l'Université Harvard, la tendance s'est inversée en 1991 lorsque la Cour suprême a autorisé un retour à des écoles de quartier plus autonomes,

un système qui ne peut qu'entraîner des différences marquées dans la qualité de l'enseignement (*Washington Post*, 2004).

Remboursement des hypothèques et impôt sur le revenu

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral et les États subventionnent les acheteurs de maisons en leur permettant de déduire de leur revenu le paiement des hypothèques. Cette subvention à la propriété serait un important facteur de l'expansion continue des villes américaines. Durant les années 1990, la consommation de terrains augmentait trois fois plus vite que la population dans l'État de Virginie, et deux fois plus vite dans le Maryland. Cette tendance inquiétante explique l'expansion de l'aire métropolitaine de Washington. Bien que la population de cette dernière n'ait augmenté que de 15 %, la distance moyenne parcourue pour se rendre au travail a augmenté de 27 %.

Les Canadiens, ne profitant pas de cet allègement fiscal, seraient moins

TABLEAU 3 :

Possession et utilisation de véhicules dans les villes

| | Total véhic. par 1 000 hab. | Kilométrage total des véhicules privés par habitant | % de travailleurs utilisant le transport en commun | % de travailleurs utilisant l'automobile | % de travailleurs utilisant la marche ou le vélo |
|--------------------|--------------------------------|---|--|--|--|
| Moyenne américaine | 751 | 12 336 | 9,0 | 86,3 | 4,6 |
| Moyenne canadienne | 598 | 7 761 | 19,7 | 74,1 | 6,2 |
| Calgary | 700 | 9 201 | 16,5 | 78,2 | 5,3 |
| Edmonton | 579 | 8 397 | 11,0 | 83,0 | 6,0 |
| Montréal | 455 | NA | 21,3 | 72,6 | 6,1 |
| Ottawa | 562 | 6 534 | 27,0 | 66,0 | 7,0 |
| Grand Toronto | 706 | 6 051 | 30,1 | 64,6 | 5,3 |
| Vancouver | 694 | 8 750 | 12,4 | 81,9 | 5,7 |
| Winnipeg | 493 | 7 635 | 19,9 | 72,1 | 8,0 |

Source : Kenworthy & Laube, 1999. (Villes américaines : Boston, Chicago, Denver, Detroit, Houston, Los Angeles, New York, Phoenix, Portland, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington.)

TABLEAU 4 :

Accessibilité au logement locatif aux É.-U. et revenu médian requis (30 % du revenu d'un ménage) en dollars US

| 2001 | San Francisco \$ | Boston \$ | Washington \$ | San Diego \$ | Chicago \$ | Dallas \$ |
|---|---------------------|--------------|------------------|-----------------|---------------|--------------|
| Loyer courant pour un app. avec deux c.c. | 1 362 | 942 | 840 | 805 | 762 | 749 |
| Revenu nécessaire pour avoir les moyens de payer le loyer courant | 54 480 | 37 680 | 33 600 | 32 200 | 30 480 | 29 960 |
| Revenus médians | | | | | | |
| Commis au détail | 19 323 | 17 930 | 17 285 | 17 139 | 17 971 | 17 243 |
| Concierges | 20 800 | 20 987 | 15 787 | 16 536 | 18 824 | 14 810 |
| Infirmières | 39 603 | 39 541 | 33 280 | 31 990 | 31 990 | 38 938 |
| Biotechniciens | 36 546 | 36 109 | 32 219 | 32 781 | 35 526 | 32 011 |
| Enseignants | 38 293 | 38 584 | 32 781 | 38 584 | 36 733 | 34 861 |

Source : John F. Kennedy School, Joint Centre for Housing Studies

enclins à contracter de lourdes hypothèques, ce qui favoriserait un habitat plus économique et plus dense et limiterait l'expansion urbaine hors des limites établies. Cela étant dit, nous devons mieux comprendre la façon dont les politiques fiscales influencent les habitudes des Canadiens par rapport au logement.

Capital social

Y a-t-il des raisons sociétales pour lesquelles les villes canadiennes sont plus compactes que les villes américaines? Les villes sont le reflet des valeurs d'une société. Les villes canadiennes sont différentes des villes américaines car le Canada est un pays différent. Nous nous considérons comme une société plus humaine, solidaire et prévenante, et ces valeurs influenceraient l'organisation spatiale de nos villes.

Il nous faut développer une meilleure connaissance des avantages écologiques d'une société urbaine mieux intégrée socialement. Par exemple, jusqu'à quel point les Canadiens se sentent-ils davantage en sécurité dans

nos villes en raison de nos investissements dans les programmes sociaux, qui, à leur tour, favorisent la création de communautés urbaines plus compactes? Aux États-Unis, les habitants des villes sentent le besoin de séparer les classes économiques. Ce cloisonnement entraîne l'étalement urbain et l'allongement des déplacements en automobile.

Dans les années 1960, trouvait-on des quartiers canadiens qui ressemblaient à Watts, à Compton, à la partie sud de Washington, à la partie nord de Philadelphie, à Roxbury, au Bronx ou au centre de Detroit, pour n'en nommer que quelques-uns? Inversement, le quartier torontois de Cabbagetown s'est embourgeoisé et des quartiers centraux d'autres villes canadiennes sont demeurés très stables.

Hippodame était urbaniste dans la Grèce antique du Ve siècle. Il a constaté que toute ville, pour bien fonctionner, devait être caractérisée par une interdépendance serrée entre ses différentes classes socio-économiques. Hippodame savait que la configura-

tion d'une ville devait faciliter la circulation des piétons entre les quartiers privilégiés et les quartiers ouvriers. Le plan en damier, qu'il a mis au point, permettait aux travailleurs d'assurer les services nécessaires sans habiter le même quartier que leurs employeurs. Selon lui, les villes devaient intégrer les existences de « tous les habitants ». Concevoir une ville qui isole et ignore un segment utile de la société est néfaste pour la qualité de vie des autres classes dépendantes.

Le génie d'Hippodame a été de constater que l'intégration dans l'espace des classes socio-économiques d'une ville avait une utilité économique. Dans l'économie du savoir, nous devons nous assurer que les villes canadiennes intégreront tous leurs citoyens et qu'aucune sous-classe ne sera laissée de côté.

Viabilité économique

Dans l'économie du savoir d'aujourd'hui, le développement économique dépend beaucoup plus de la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et de la compétitivité des coûts que de la

proximité des matières premières ou des marchés. Selon l'ancien secrétaire au travail américain, Robert Reich, [Traduction] « les pénuries de main-d'œuvre sont rarement des situations où il est impossible de trouver des travailleurs, peu importe le prix. Il s'agit plutôt de situations où il est impossible de trouver des travailleurs à un prix que les employeurs et les clients acceptent de payer ». Le coût d'exploitation d'une entreprise restera le critère d'implantation le plus important pour les entreprises de l'économie du savoir.

Aux États-Unis, la Silicon Valley et Boston sont devenus les endroits où la main-d'œuvre et les terrains coûtent le plus cher. Selon James Boyd, consultant en implantation pour des entreprises de l'économie du savoir, des investisseurs en capital de risque convainquent des entreprises de ces régions d'envisager un

déménagement dans d'autres villes pour réduire leurs frais d'exploitation (Montreal Gazette 2002).

Les villes canadiennes sont en excellente position pour attirer les investissements liés à l'économie du savoir. John Boyd a étudié 48 villes du Canada et des États-Unis et a constaté que Montréal était l'endroit le moins cher. Exploiter une entreprise de biotechnologie typique coûte en moyenne 7,95 millions \$ US à Montréal contre 12,1 millions \$ US à San Jose, en Californie, l'emplacement américain le plus cher. Les autres villes canadiennes sont tout aussi abordables; en effet, les frais d'exploitation annuel dans la ville canadienne la plus chère, Vancouver, sont estimés à 8,6 millions \$ US.

Nous devons nous efforcer de mieux comprendre pourquoi les frais d'exploitation dans les villes canadiennes sont plus faibles que dans les villes

américaines. Jusqu'à quel point les coûts de logement et notre infrastructure de transport rendent-ils les grandes villes canadiennes plus concurrentielles? En quoi consiste le lien entre viabilité économique et capital social?

L'aggravation de la crise de l'accessibilité au logement dans les villes américaines

Les villes nord-américaines sont en train de subir une profonde transformation due au passage d'une économie industrielle à une économie fondée sur le savoir. Aux États-Unis, la concurrence entre les travailleurs de l'économie traditionnelle et de la nouvelle économie fait augmenter les coûts de propriété ou de location des logements au point de les rendre inabordables pour de nombreux travailleurs comme les concierges, les employés des commerces de détail,

TABLEAU 5 :

Accessibilité au logement locatif au Canada et revenu médian requis (30 % du revenu d'un ménage)

| Zone métropolitaine 2002 | Loyer courant pour un app. avec deux c.c. \$ | Salaire minimal requis (30 %) \$ | Salaire d'un enseignant de la catégorie inférieure (3 ans d'expérience) \$ | Différence \$ |
|--------------------------|--|----------------------------------|--|---------------|
| Halifax | 704 | 28 160 | 43 195 | 15,035 |
| Saint John | 492 | 19 680 | 39 394 | 19,714 |
| Québec | 550 | 22 000 | 41 001 | 19,001 |
| Montréal | 552 | 22 080 | 41 001 | 18,921 |
| Ottawa | 930 | 37 200 | 39 842 | 2,642 |
| Toronto | 1 047 | 41 880 | 38 727 | - 3,153 |
| London | 705 | 28 200 | 35 726 | 7,526 |
| Winnipeg | 622 | 24 880 | 42 513 | 17,633 |
| Regina | 581 | 23 240 | 42 301 | 19,061 |
| Calgary | 804 | 32 160 | 46 273 | 14,113 |
| Edmonton | 709 | 28 360 | 46 273 | 17,913 |
| Vancouver | 954 | 38 160 | 45 076 | 6,916 |

Sources : Société canadienne d'hypothèque et de logement et Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

les infirmières et les enseignants. À l'ère industrielle, la classe moyenne était bien logée dans les villes américaines. Aujourd'hui, il est de plus en plus évident qu'elle est forcée de quitter les villes sous la pression de l'économie foncière.

Dans l'ancien centre industriel de San Francisco, une entreprise sur trois n'emploie pas un seul habitant de la ville. Des fonctionnaires municipaux ont dû fournir des logements sociaux à des enseignants nouvellement embauchés dans la ville. De nombreux policiers, pompiers, postiers et autres travailleurs urbains essentiels font du covoiturage pour parcourir des trajets dépassant les 80 km, car il faut aller de plus en plus loin pour trouver des logements abordables. Certains travailleurs de la région de San Francisco font même une navette de 150 km depuis Sacramento pour cette même raison. Le lien entre l'escalade des coûts du logement et la hausse des émissions de gaz à effet de serre est ici évident.

Si l'on fait exception du Grand Toronto, les villes canadiennes offrent toujours des logements abordables pour des travailleurs de toutes catégories, ce qui contribue à circonscrire l'expansion urbaine à l'intérieur des limites existantes.

Si nous voulons préserver le capital social de nos villes, nous devons continuer à les planifier et à les bâtir de façon à ce qu'il y ait suffisamment de logements abordables, autant pour les travailleurs de l'économie traditionnelle que pour ceux de la nouvelle économie. Lorsque l'économie agricole a été remplacée par l'économie industrielle, les exploitations agricoles devaient céder devant l'avancée de la ville. La ville industrielle ne laissait aucune place à l'agriculture. À mesure qu'évolue l'économie des villes, le

Canada devra s'assurer que les entreprises et les travailleurs de l'économie industrielle ont toujours leur place, sans quoi ils seront les prochains à partir. Nous n'avons qu'à constater les difficultés éprouvées par les travailleurs de l'économie traditionnelle aux États-Unis pour prendre la mesure de l'effet négatif sur nos villes de ce genre de phénomène. Les leçons d'Hippodame sont toujours aussi pertinentes pour les villes de l'économie du savoir.

Cette crise du logement qui va en s'aggravant est devenue le problème le plus pressant auquel doivent faire face les villes américaines, plus pressant encore que la congestion dans les transports (une des causes de l'escalade des valeurs foncières), les émissions de GES et la criminalité. Ces problèmes compromettent la viabilité économique des villes américaines dans l'économie du savoir. Au Canada, nous avons été épargnés par ce phénomène. Ou s'agirait-il plutôt d'un bref répit?

Télécommunications, transports et implications spatiales de l'économie du savoir

Un autre domaine de recherche mérite notre attention. Nous devons comprendre les implications spatiales de la division approfondie du travail dans l'économie du savoir. Il faut comprendre, en particulier, l'action réciproque entre les télécommunications et les transports pour accroître la disponibilité de la main-d'œuvre spécialisée. Le Canada est le théâtre d'un développement très intéressant qui mettra à l'épreuve les limites actuelles des déplacements à l'intérieur de la zone urbaine.

Dans une économie basée sur le savoir des pays développés comme le Canada, la compétitivité d'une ville est surtout déter-

minée par sa capacité d'attirer et de retenir des personnes hautement qualifiées et des investissements de capitaux fixes. La compétitivité est également déterminée, dans une moindre mesure, par la performance sociale et environnementale d'une ville (Conference Board du Canada).

Le Greater Halifax Partnership et Entreprise Grand Moncton, de concert avec douze autres intervenants du corridor économique régional, ont créé le corridor de croissance Halifax-Moncton. Ce nouveau corridor urbain a pour objectif principal la fusion des marchés du travail de Halifax, de Moncton et des localités séparant ces deux villes en un seul marché du travail qui permettra à tout employeur d'accéder à un grand bassin urbain de main-d'œuvre spécialisée.

Dans la grande ville, le lieu de travail est centralisé car l'infrastructure de transport est suffisamment développée pour permettre les déplacements quotidiens essentiels. Dans le corridor de croissance Halifax-Moncton, on s'attend à ce que les employeurs entretiennent un milieu de travail décentralisé pour compenser la distance physique importante qui sépare les deux grands centres urbains. Si cette décentralisation du travail est adoptée par les employeurs, l'organisation du travail dépendra donc du lieu de résidence plutôt que de la fonction au sein de l'entreprise. Cela permettrait, par exemple, à tous les habitants de Halifax de travailler à Halifax, et aux habitants de Moncton de travailler à Moncton, peu importe si leur supérieur, collègue ou subalterne est situé physiquement dans une autre ville, à 240 km de là.

La distance maximale pouvant séparer les milieux de travail décentralisés tout

en leur permettant de fonctionner efficacement sera déterminée par la rapidité, le coût, l'aspect pratique et la fiabilité des réseaux de télécommunication et de transport. Les télécommunications rendraient moins nécessaires les déplacements physiques, qui seraient par ailleurs facilités par des progrès dans les transports. Même si l'on espère que la décentralisation du travail soit la solution retenue, il est également possible que la majorité des employeurs préfère toujours centraliser le travail, que ce soit à Halifax ou à Moncton. Le cas échéant, l'investissement de capitaux nécessaire pour permettre les déplacements quotidiens entre Halifax et Moncton devra être très substantiel, peut-être même trop pour les capacités de la région.

La formation du corridor de croissance Halifax-Moncton représente un défi de taille pour le gouvernement fédéral. Elle aura des répercussions considérables sur les politiques fédérales du travail, l'infrastructure de transport, l'infrastructure de télécommunications et la compétitivité nationale.

Le corridor de croissance Halifax-Moncton représente une innovation majeure pour le Canada et, s'il fait ses preuves, il pourra être reproduit partout au pays pour améliorer la productivité de la main-d'œuvre et attirer davantage d'investissements internationaux. Lorsque les Pères de la Fédération ont établi notre constitution, une ville normale ne faisait que quelques kilomètres de diamètre. À l'époque de l'après-guerre, les zones métropolitaines se sont étendues sur un rayon de quelque 50 km, la plupart étant circonscrites à l'intérieur d'une même province (à l'exception de Ottawa-Gatineau). Mais dans l'économie du savoir, cette nouvelle économie supra-urbaine qui transcen-

dera les frontières provinciales, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle plus prépondérant. Plus tôt nous prendrons connaissance des implications spatiales de l'économie du savoir, mieux le gouvernement fédéral sera préparé à relever les défis de demain.

Les défis de demain

Le gouvernement fédéral doit élaborer un programme de recherche urbaine pour reconnaître et promouvoir les avantages comparatifs de nos villes. Les mesures que nous prendrons au cours des prochaines décennies auront un impact durable qui déterminera la position concurrentielle des villes canadiennes dans l'économie mondiale du XXI^e siècle. Nous sommes confrontés à des défis de taille, mais heureusement les fondations de nos villes sont en très bon état. Nous devons faire le point sur nos villes pour qu'elles demeurent respectueuses de l'environnement, économiquement viables et socialement intégrées. Il faut que nous sachions ce que nous faisons bien, et que nous en faisons davantage. Nous devons mieux comprendre les liens entre la durabilité de l'environnement, la viabilité économique et le capital social. Les villes qui prospéreront dans l'économie du savoir seront celles qui trouveront le meilleur équilibre entre ces objectifs contradictoires.

Renvois

Boston Finances. *Massachusetts Department of Education* <<http://profiles.doe.mass.edu/home.asp?mode=o&so=-&ot=5&o=164&view=fin>> Page consultée le 8 janvier 2004.

Conference Board du Canada. *Cities, Competitiveness, and Environmental Quality*

Goldberg, Michael et John Mercer (dir.), 1986. *The Myth of the North American City*.

Halifax-Moncton Growth Corridor. nd. <<http://www.shiftportal.com/corridor/>

homepage/index.cfm?CFID=7011365&CFTOKEN=25535545 >. Accessed January 20, 2004.

Kenworthy, Jeffrey et Felix Laube, 1999. *An International Sourcebook of Automobile Dependence in Cities, 1960-1990*.

Montreal Gazette. « Why Montreal? We're Cheaper than Other Cities » (31 décembre 2002).

Mumford, Lewis, 1961, *The City in History*. New York : Harcourt, Brace and World, Inc.

Reich, Robert B. 1991. *The Work of Nations: Preparing ourselves for 21st Century Capitalism*. New York: Alfred A. Knopf Inc.

School Board Profiles. *Government of Ontario, Ministry of Education* <<http://esip.edu.gov.on.ca/english/default.asp>> Page consultée le 8 janvier 2004.

Smith, Matt, 2003. *Industrial Nightmare* (mars). <<http://www.sfweekly.com/issues/2003-03-05/smith.html/1/index.html>> Page consultée le 8 janvier 2004.

Soberman, Richard, 2001. *Public Transportation in Canadian Municipalities*.

Washington Post, « Density Limits Only Add To Sprawl: Large Lots Eat Up Area Countryside » (9 mars 2003).

Washington Post. 2004. « U.S. School Segregation Now at '69 Level » (18 janvier).

Zavergiu, Richard, 2003. « Celebrating the Canadian City ». *The New Canadian* (mai/juin).

L'approche normative au développement des politiques

Intégrer les perspectives des politiques juridiques

Pearl Eliadis
Projet de recherche
sur les politiques

Donald Lemaire
Justice Canada

Au moment d'écrire cet article, Pearl Eliadis était directrice principale de la recherche au Projet de recherche sur les politiques.

Donald Lemaire est conseiller spécial auprès du sous-ministre à Justice Canada.

Note du directeur de la rédaction

P. Eliadis a écrit cet article sur les approches normatives au développement des politiques. D. Lemaire a écrit le commentaire à ce sujet en utilisant l'article de Madame Eliadis comme point de départ.

Toute politique réussie commence par les « règles du jeu de la société » (North, 1990).

Les règles du jeu sont non seulement les lois, mais aussi les normes en général – pratiques émergentes, principes et valeurs – qui, considérés conjointement, sont le fondement de l'organisation des sociétés.

La plupart des disciplines, de l'économie à la médecine, ont un système de normes. L'équité et l'« obligation de ne pas faire de tort » sont deux exemples largement reconnus. En droit, par contre, on se contente de trier et d'organiser sans cesse les normes de toutes les disciplines afin de résoudre des conflits, de déterminer les priorités sociales et d'évaluer systématiquement la validité et l'applicabilité de normes pour la société en général¹. Ce processus dynamique et continu suscite un dialogue sur la façon d'équilibrer, d'une part, les souhaits de la société quant à la structure qu'elle veut se donner, et, d'autre part, le système judiciaire qui sert à articuler cette vision.

Même si, en général, on discute beaucoup de normes dans l'élaboration des politiques sociales, il est rare que les perspectives des politiques juridiques animent ou même alimentent concrètement l'élaboration horizontale des politiques à l'échelon fédéral, surtout aux premiers stades.

Il y aurait plusieurs raisons à ce phénomène. D'abord, le droit est habituellement considéré comme un outil de « fin de cycle », qui sert à gérer les conflits ou à évaluer la légalité des propositions de politiques une fois définies les orientations de base. De toute évidence, le contenu normatif d'une loi a des conséquences de fin de cycle si un

gouvernement fait fausse route. Ces conséquences peuvent aller de la désapprobation du public à des contestations ou à des critiques de la part des instances internationales. Cependant, c'est autre chose que d'intégrer des normes qui adoptent la perspective du droit de façon systématique dans l'élaboration des politiques publiques.

L'autre raison, est l'idée que, en gros, nous avons déjà déterminé les principales normes pour le Canada en tant que pays. Nombre d'entre elles sont à la base de l'État-providence et ont été instaurées dans les années 1960, 1970 et au début des années 1980, avant l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés. Les débats de politiques sociales de l'époque se concentraient sur des normes comme l'égalité ponctuelle des revenus, l'accès à l'éducation et aux soins de santé, et incluraient les droits de la personne, ces derniers ayant surtout un rôle de soutien. Une autre recrudescence des débats sur les fondements normatifs de la société canadienne s'est produite à l'époque de la formulation de la Charte, mais ces débats n'ont pas modifié profondément les structures de la politique sociale canadienne.

Ainsi, au Canada, nous supposons qu'il y a un fondement normatif stable (au moins en ce qui concerne les normes essentielles de nos structures juridiques), et la recherche sur les politiques a aujourd'hui adopté le langage empirique de l'équité, de l'égalité des résultats et de l'efficacité, tout en mettant l'accent sur la mesure statistique des tendances comme celles des faibles revenus ou de la démographie. Cette tendance a également amené les gens à percevoir le droit comme un « produit » des politiques ou comme un instrument de changement inter-

venant après que soit établie la politique sociale (et comme un instrument parmi d'autres afin de changer les comportements), plutôt que comme facteur stratégique important. La tendance actuelle, qui habille les politiques dans des mesures empiriques et statistiques, est essentiellement l'effet de la « politique par les chiffres » qui domine l'élaboration fédérale des politiques et qui voit

[Traduction] toutes les actions sociales hypostasiées comme un marché. Autrement dit, le marché n'est pas uniquement un marché économique, et la richesse que l'on cherche à maximiser n'est pas nécessairement financière [...]. Le comblement des lacunes du marché est le seul motif légitime de contrôler la conduite des êtres humains. Bien entendu, à part le fait de réglementer pour s'assurer que le marché fonctionne selon les postulats, le reste est inefficace [...].

Une éthique contrastante voit la régulation comme la construction symbolique de la solidarité sociale grâce à des institutions qui reconnaissent les identités par lesquelles les gens expriment ce qu'ils sont. (Macdonald, 2004)

Cet article traite essentiellement de l'« éthique contrastante » des normes et de leurs liens avec le droit, ainsi que de la façon dont la politique juridique fonctionne comme facteur clé dans l'élaboration de politiques. L'hypothèse est qu'au cours des vingt dernières années, il s'est produit plusieurs virages normatifs ayant des implications sur les politiques juridiques qui démentent l'hypothèse d'un cadre normatif stable.

Sources des politiques juridiques au Canada

Lorsque nous pensons aux normes, une multitude de valeurs, de règles et de principes nous viennent à l'esprit,

dont certains ont plus de poids que d'autres. Les normes-cadres « fortes », comme la loi constitutionnelle, la common law et le code civil sont des sources évidentes, tout comme le sont la jurisprudence et les principes, pratiques et repères émergents qui découlent des relations d'affaires, des règlements unifiés ou des normes volontaires. Les normes sont également façonnées par le droit inter-

Il appartient aux responsables de l'élaboration des politiques et aux avocats d'analyser quand et comment les valeurs et les principes se transforment en normes pour ensuite faire partie d'un cadre juridique.

national, comme les traités et les conventions, de même que par le « droit en gestation » comme les déclarations, les résolutions et les normes des entités internationales et régionales (Toope, 2001).

Lorsque les normes commencent à exprimer un nouveau consensus, la plupart des sociétés occidentales cherchent à appliquer ce consensus avec divers instruments produisant différents degrés d'effets juridique et s'inscrivant dans la construction de la « solidarité sociale » mentionnée plus haut. Il appartient aux responsables de l'élaboration des politiques et aux avocats d'analyser quand et comment les valeurs et les principes se transforment en normes pour ensuite faire partie d'un cadre juridique.

Au Canada, les composantes normatives de la politique sociale reposent sur des fondations qui remontent à la période de l'après-Seconde Guerre mondiale et qui ont connu une évolution notable durant les années 1960 et 1970, de même que pendant la période de l'après-Charte. Les pouvoirs de base sont répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux, conformément à la *Loi constitutionnelle* de 1867. Des pouvoirs comme l'assurance-emploi, par exemple, appartiennent en propre au gouvernement

fédéral, tandis que d'autres sont accordés aux provinces². La répartition des pouvoirs n'étant pas exhaustive, les gouvernements ont recours à des ententes fiscales pour assurer le bon fonctionnement du fédéralisme coopératif et faciliter le transfert équitable des fonds afin d'atteindre des objectifs sociaux dans un grand pays diversifié³.

L'article 36 de la *Loi constitutionnelle*⁴, même s'il est un ajout relativement récent au cadre normatif de notre constitution, est le reflet d'un long débat sur les fondements du fédéralisme coopératif, des transferts sociaux et du contrôle des politiques publiques. Le paragraphe 36(1) prévoit que les paliers fédéral et provincial s'engagent à

- promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Bien que l'article 36 ne confère pas de nouveaux pouvoirs ou droits aux gouvernements, il précise les normes pour tous les paliers de gouvernement.

Depuis les modifications constitutionnelles de 1982, de nombreux développements ayant des implications majeures sur l'élaboration des politiques sont survenus. Deux de ces développements sont abordés ici. Le premier est le virage dans les relations entre le législatif et le judiciaire, et les implications de ce virage sur la façon

d'élaborer les politiques. Le second est l'importance croissante du droit international en tant que déterminant des politiques intérieures. Ces développements ont modifié le cadre normatif dans lequel nous appliquons et élaborons des politiques, surtout ces dix dernières années.

Le législatif et le judiciaire

Avant la Charte, les tribunaux se tenaient à une distance respectueuse du législateur dans ses champs de compétence. Tant et aussi longtemps qu'un gouvernement ne tentait pas de légiférer au-delà de ses pouvoirs, les tribunaux s'ingéraient rarement dans la prérogative des gouvernements d'établir la politique sociale. Ce qui n'est pas surprenant, car la structure fondamentale des politiques sociales du Canada a été établie avant la législation sur les droits de la personne, la Charte ou les instruments internationaux de protection des droits de la personne.

Après 1982, les législatures ont été subordonnées aux garanties et aux droits prévus par la Charte. Les décideurs doivent maintenant travailler à l'intérieur des paramètres imposés par la Charte, et de plus en plus, les tribunaux analysent les programmes et les politiques d'une façon qui aurait été impensable avant 1982 (ou 1985, dans le cas des droits à l'égalité). L'interaction entre le législatif et le judiciaire a peu à peu créé un nouvel équilibre des pouvoirs qui a eu de nouvelles implications normatives du point de vue de la politique juridique.

Pour des raisons pratiques, l'équilibre entre les pouvoirs judiciaire et législatif du gouvernement a nécessité le maintien, même après la Charte (mais sous une forme modifiée), de la retenue judiciaire, ou principe de considérer les politiques publiques comme le fruit d'un exercice « éclairé » de discrétion plutôt que comme le résultat d'obligations du gouvernement⁵.

Au cours des dix dernières années, la marge de retenue s'est rétrécie considérablement là où les politiques portaient visiblement atteinte à l'égalité des droits pour cause d'exclusion à la pleine participation à la société canadienne, un phénomène de mise à l'épreuve qui s'est manifesté dans

amené la création de programmes d'assistance sociale pour de nouvelles catégories de bénéficiaires âgés (*Gwinner c. Alberta*).

Plus récemment – et fait inhabituel – un tribunal a accordé une injonction péremptoire par laquelle un gouvernement est forcé d'admettre à un pro-

Les effets simultanés de la mondialisation et du contexte faisant suite au 11 septembre ont rendu artificielle, voire dangereuse, la séparation complète des sphères nationale et internationale dans l'élaboration des politiques.

plusieurs cours d'appel, dont la Cour suprême du Canada⁶. Les tribunaux seront particulièrement attentifs lorsqu'il y aura un impact manifeste sur les droits à l'égalité de personnes vulnérables, à risque ou membres d'un groupe historiquement défavorisé. Il ne s'agit pas, comme le prétendraient certains journalistes, d'« activisme judiciaire », mais plutôt d'un partage planifié de la responsabilité constitutionnelle entre les trois pouvoirs du gouvernement dans les démocraties parlementaires, partage qui mettrait à l'épreuve la volonté de la majorité d'imposer ses vues d'une façon qui contreviendrait aux normes fondamentales de notre société.

Lorsque les tribunaux constatent qu'il y a exclusion à la pleine participation à la société canadienne, ils sont beaucoup plus susceptibles d'exiger du gouvernement de créer ou de modifier des politiques sociales afin de combler le « fossé des droits », même si historiquement, on considérait que cette prérogative appartenait au pouvoir législatif. En somme, les garanties et les droits prévus par la Charte fixent des normes susceptibles d'imposer des modifications aux politiques sociales. Dans le domaine de la santé, ce phénomène a notamment profité aux personnes malentendantes (*Eldridge c. Colombie-Britannique*) et

programme social un enfant autiste qui avait été refusé à cause de son âge. Le tribunal s'est ainsi appuyé sur les principes d'égalité des droits énoncés dans l'article 15 de la Charte, ainsi que sur la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui n'a pas encore été incorporée officiellement au droit canadien.

En tant que telles, les références que les tribunaux utilisent pour évaluer l'action gouvernementale sont de plus en plus normatives, qualitatives et axées sur les valeurs. La jurisprudence montre que les tribunaux sont beaucoup plus susceptibles d'intervenir et de « réajuster » les politiques sociales quand il est démontré que les droits à l'égalité ont été enfreints et que les politiques fonctionnent d'une façon qui exclut des personnes de services ou de programmes qui ont un impact significatif sur l'égalité (droits à l'égalité selon l'art. 15 de la charte plutôt qu'égalité des chances selon l'art. 36). Du point de vue de la politique sociale, les domaines dans lesquels les tribunaux sont disposés à réajuster les politiques sont souvent liés aux droits sociaux et économiques fondamentaux – droit à l'éducation et à la santé, par exemple, en particulier pour les groupes historiquement vulnérables comme les jeunes et les personnes âgées.

Politique juridique et instruments internationaux

Étant donné le leadership du Canada sur la scène internationale, on s'attendrait à ce que nos engagements internationaux soient systématiquement pris en compte dans nos politiques intérieures. En réalité, ce n'est pas toujours le cas. Les politiques publiques fédérales tendent à être divisées entre les sphères intérieure et internationale; ainsi, les principaux développements normatifs internationaux concernant des domaines comme les droits de la personne, la lutte contre la pauvreté ou même le développement durable ont habituellement peu influencé les approches intérieures ou ont été perçus comme de « grandes idées » ayant peu d'effet sur le plan des politiques internes.

Cette lacune est essentiellement le résultat d'une anomalie canadienne par laquelle le processus de ratification et de signature des traités et conventions – principales manifestations du droit international – est un pouvoir exécutif qui ne se traduit pas automatiquement par une exigence officielle de débattre devant le Parlement. Outre le déficit démocratique, il en résulte que ces obligations internationales n'ont généralement pas d'effet sur les lois intérieures (nationales), car il faut habituellement légiférer pour que les dispositions d'un traité ou d'une convention soient pleinement contraignantes. De nombreux instruments internationaux clés, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Convention sur les droits de l'enfant, n'ont pas encore été traduits en lois canadiennes.

La position habituelle du Canada est que cette lacune n'a pas d'importance parce qu'il n'est pas toujours nécessaire de légiférer pour se conformer à un engagement international. L'explication donnée est que les nombreux programmes et politiques à caractère social du Canada peuvent combler

cette lacune. D'ailleurs, le gouvernement du Canada utilise cet argument lorsqu'il comparait devant des comités internationaux qui surveillent la conformité des pays aux conventions internationales. Mais l'adhésion aux normes internationales dans l'élaboration des politiques à l'échelle du gouvernement n'est pas une politique gouvernementale.

Dans ses directives à la fonction publique fédérale, le Bureau du Conseil privé recommande aux responsables de l'élaboration des politiques d'assurer la « conformité » aux obligations internationales dans le *processus législatif*, mais en ce qui concerne les autres instruments (directives, partenariats, programmes, normes, etc.), les décideurs sont simplement invités à tenir compte des « effets » des obligations internationales (BCP, 2001).

Certains signes portent à croire que cette position n'est pas tenable. Les effets simultanés de la mondialisation et du contexte faisant suite au 11 septembre ont rendu artificielle, voire dangereuse, la séparation complète des sphères nationale et internationale dans l'élaboration des politiques. En outre, les tribunaux commencent à donner force de loi à des normes issues d'instruments internationaux, et ce, même si ces instruments n'ont pas été convertis en lois canadiennes. Les tribunaux rendent les gouvernements de plus en plus responsables des normes qu'ils se sont engagés à respecter. Ce phénomène est susceptible de se produire quand une loi canadienne ne répond pas à une exigence prescrite par un instrument international et quand cette lacune devient l'objet d'un litige.

En 1999, dans le jugement Baker, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur le cas d'une mère qui devait être déportée du Canada. Elle cherchait à empêcher sa déportation en invoquant le motif que son enfant, un citoyen canadien, avait le droit

de vivre au Canada avec un parent. La législation canadienne ne prévoit aucun droit de cette sorte, mais la Convention relative aux droits de l'enfant permet ce genre d'interprétation. La Cour suprême du Canada a statué que les principes internationaux non convertis (contenus dans des instruments internationaux qui n'ont pas force de loi au Canada) pouvaient être utilisés comme source de valeurs, et qu'ils devaient être pris en compte par les décideurs, même lorsque le gouvernement adopte un point de vue différent (Baker c. Canada).

Une deuxième zone d'influence de la sphère internationale se trouve dans les politiques-cadres comme celle du développement durable, qui n'ont pas le pouvoir contraignant d'une convention ou d'un traité, mais qui changent les méthodes par lesquelles les gouvernements gèrent l'élaboration des politiques.

De plus en plus, le développement durable est considéré non seulement comme un concept utile, mais aussi comme un ensemble de principes de base qui ont émergé aux niveaux tant international que national au cours des vingt dernières années. Ces principes ont été identifiés, perfectionnés et parfois rendus juridiquement contraignants par la jurisprudence et des instruments internationaux à partir du rapport Brundtland, via le Sommet de la Terre de Rio jusqu'au récent Sommet mondial sur le développement durable (ONU, 1992, 2002; CMED, 1987). Certains de ces principes ne sont pas nouveaux, mais leur intégration à un cadre stratégique commun bénéficiant d'une reconnaissance internationale ouvre une perspective unique et prospective des politiques sociales. Ils englobent non seulement l'incontournable principe d'intégration et d'interrelation des droits de la personne et des objectifs sociaux économiques et environnementaux, incluant l'équité et l'élimination de la pauvreté; le

principe de précaution (relatif autant à la santé humaine qu'aux ressources naturelles et aux écosystèmes); l'utilisation durable et le principe du « pollueur-payeur »; la participation du public; et l'accès à l'information et à la justice (ADI, 2002; CDIDD, 2002).

Appliqué au domaine social, le développement durable propose deux visions particulièrement pertinentes qui ont commencé à changer notre façon de penser les politiques sociales : [Traduction] « Premièrement, il est important d'aller au-delà du rôle curatif des politiques sociales pour mettre davantage l'accent sur la *prévention* et les structures incitatives des agents. Deuxièmement, il est nécessaire de délaisser l'approche habituelle « un problème/un instrument » dans la préparation des interventions sociales, pour qu'il y ait une meilleure intégration *ex-ante* des objectifs sociaux dans d'autres domaines de l'élaboration des politiques. » (OCDE, 2003).

La durabilité des institutions et des programmes de protection sociale au Canada dépend aussi d'une bonne gouvernance dans le cadre d'un système prospectif et adaptatif de planification des politiques sociales. Les stratégies axées sur le développement durable pourraient appuyer de nouvelles orientations, par exemple en introduisant de nouveaux instruments comme les « évaluations de durabilité » pour s'assurer que les politiques sociales proposées sont prospectives et décloisonnées, et qu'elles reflètent ainsi le principe d'intégration, de même que la collaboration entre tous les intervenants du gouvernement et de la société civile.

Conclusion

Les décideurs canadiens peuvent gagner en efficacité en adoptant une approche normative qui considère la Charte, les tribunaux et, de plus en plus, le droit international et ses développements connexes, comme

des facteurs stratégiques ayant un impact non négligeable sur la façon d'élaborer les politiques.

La nouvelle relation entre les tribunaux et les législatures montre notamment que les développements relatifs au droit à l'égalité ont été des facteurs importants dans l'élaboration de politiques dans certains secteurs, et que si les politiques sociales n'intègrent pas ces développements, les tribunaux interviendront, en certaines circonstances, pour les « réajuster ». Certains domaines, comme la santé et l'éducation, sont particulièrement visés par les contestations, car ils concernent des enjeux fondamentaux.

Une autre série de développements provient du droit international, qui est de plus en plus un facteur important dans l'élaboration de politiques, et ce, à deux niveaux. Premièrement, les tribunaux sont plus enclins à se référer aux conventions et ententes signées et ratifiées, même si ces dernières ne sont pas encore converties en lois canadiennes, pour éclairer leurs décisions. Deuxièmement, les questions stratégiques internationales comme celle du développement durable ont une influence croissante sur la façon dont les gouvernements devraient gérer le processus horizontal d'élaboration des politiques, par exemple en reconnaissant des principes qui acquièrent une valeur juridique.

L'approche normative au développement des politiques est le miroir de nous-mêmes : nous pouvons voir comment se comporte notre pays, comment les autres pays nous perçoivent, et comment les autres sont susceptibles de se comporter et d'interagir . En somme, les approches normatives sont une pièce essentielle du puzzle des politiques, car elles définissent les « règles du jeu » d'aujourd'hui et analysent ce à quoi ressemblera le prochain ensemble de règles.

Commentaire sur « L'approche normative au développement des politiques »

Donald Lemaire, Justice Canada

L'article de Mme Eliadis soulève des questions qui nous invitent à réfléchir sur la relation entre le droit et les interventions et politiques sociales des gouvernements. En effet, depuis quelques années, ces questions suscitent un vif débat public. Les écrits sur ces questions se sont multipliés depuis l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés* et les expressions comme le gouvernement des juges, l'activisme judiciaire, la société des droits, la dictature de la minorité ont attisé le débat.

Les règles du jeu ont changé avec le rapatriement en 1982 de la Constitution, qui a instauré au Canada un système de souveraineté constitutionnelle. Les interactions institutionnelles au sein du gouvernement ont connu une mutation à la suite de ce changement des règles du jeu. Le judiciaire, le législatif et l'exécutif participent à un dialogue institutionnel complexe où chacun, bénéficiant d'une juridiction autonome, doit exercer cette juridiction en fonction de nouvelles règles qui remettent en question la définition de l'exercice même de l'autonomie juridictionnelle.

L'hégémonie parlementaire n'est pas complètement éliminée. Le Parlement s'est tout de même gardé la capacité de réaffirmer sa suprématie en incluant une clause dérogeatoire dans la Constitution.

Les tribunaux ont dû s'adapter très rapidement à cette nouvelle réalité. Le rôle du judiciaire dans la protection des minorités s'est accrue avec l'adop-

tion de la Charte. Par définition, la protection des minorités peut à l'occasion ne pas faire consensus auprès de la majorité. Il en résulte que le déficit démocratique est associé à une perception d'un activisme judiciaire sans borne. C'est évidemment trop réducteur que de ramener le déficit démocratique au rôle du judiciaire.

La souveraineté constitutionnelle n'a pas seulement attribué un rôle plus omniprésent au judiciaire sur l'échiquier de la gouvernance. Le législatif et l'exécutif ont également dû revoir comment exercer leur rôle dans ce même échiquier. L'intervention des pouvoirs publics, soit de l'exécutif ou du législatif, doit tenir compte du cadre normatif inscrit dans le cadre meta-juridique de notre société.

Le débat sur l'activisme judiciaire et le déficit démocratique occulte la responsabilité des autres intervenants dans l'élaboration des politiques publiques. Il faut peut-être se demander si le processus d'élaboration de politiques publiques ne souffre pas lui aussi d'un déficit démocratique.

C'est l'avis notamment de Janet L. Hiebert, de l'Université Queen's, qui propose la création d'un comité parlementaire pour traiter des questions reliées à la Charte, justifiant ainsi cette position :

En discernant à l'avance les droits fondamentaux mis en cause par un projet de loi et en facilitant l'examen minutieux et éclairé de celui-ci, le gouvernement sera plus fortement incité à expliquer son projet, à le justifier et, le cas échéant, à le modifier ou même à le retirer. Cet examen plus systématique et plus rigoureux permettra de constituer un dossier plus transparent et plus fiable – objectif for souhaitable en démocratie. Les juges, de leur côté, liront avec profit ce dossier public et plus complet, centré directement sur

les préoccupations de la Charte, sur les raisons sous-jacentes aux décisions du législateur et sur les programmes politiques que celui-ci peut invoquer pour les justifier (IRPP : 1999, 42).

Indépendamment de la création d'un comité parlementaire pour traiter de ces questions, comme le propose Mme Hiebert, il faut que l'analyse qui sous-tend le développement des politiques gouvernementales soit plus explicite.

L'élaboration de politiques publiques se fait maintenant dans un cadre normatif qui est exprimé explicitement dans les conventions, textes de loi et dans le droit constitutionnel. Ce cadre normatif n'est pas statique. Il continue à évoluer, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

Nous devons bien étaler le raisonnement justifiant une politique publique qui respecte ce cadre normatif, c'est-à-dire imbriquer l'analyse juridique à l'élaboration de politiques publiques. La prétention que l'élaboration des politiques publiques incorpore toujours une dimension normative ne suffit plus. Il faut le faire de manière explicite, selon des principes identifiés dans un cadre meta-juridique comme la Charte, la Constitution et autres textes pertinents.

À titre d'exemple, il n'est plus possible, à mon avis, de justifier une intervention auprès d'une communauté précise ou l'application de certaines obligations sans se poser la question de l'exclusion. Il faut faire une analyse de l'intervention publique de manière à déterminer si la définition de la population cible est suffisamment inclusive. La cour s'attend à ce que le législateur ait procédé à cette analyse.

La difficulté survient lorsque le législateur tente de justifier *a posteriori* les fondements normatifs de sa politique.

Renvois

Jurisprudence et lois

Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817, [1999] J.C.S. N° 39.

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.), 1982, ch. 11

Loi constitutionnelle, 1867 (R.-U.), 30 et 31 Victoria, ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, Ann. II, N° 5.

Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1997] 3 R.C.S. 624.

Gwinner c. Alberta (Human Resources and Employment) (2002), 217. D.L.R. (4th) 341, 2002 ABQB 685 (C.A.).

Symes c. Canada, [1993], 4 R.C.S. 695

Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.N.R., [1999] 1 R.C.S. 10.

Auteurs et rapports

Canada. Bureau du Conseil Privé. 2001. Chapter 1.1 « Choosing the Right Tools to Accomplish Policy Objectives », *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, second edition, <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&doc=legislation/lmgcatalog_e.htm> Page consultée le 22 janvier 2004.

Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des droits de la personne. 2001. « Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations », décembre 2001, <<http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm>> Page consultée le 22 janvier 2004.

CISDL (Centre for International Sustainable Development Law). 2002. *Weaving the Rules for Our Common Future*. <<http://www.cisd.org/wtr/>> Page consultée le 22 janvier 2004.

Hogg, P. 1999. *Constitutional Law of Canada*, Toronto : Carswell.

ADI (Association de droit international), ILA Committee on the Legal Aspects of Sustainable Development. 2002. *New Delhi Declaration on the Principles of International Sustainable Development Law*.

Macdonald, R. 2004 (à paraître). « The Swiss Army Knife Of Governance », in Eliadis, Hill et Howlett (éditeurs), *From Instrument Choice to Governance*. McGill-Queen's University Press.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press.

OCDE. Secrétariat général. 2003. *Sustainable Development – Building Sustainable Societies: The Role of Social Protection*, document de discussion n° SG/SD(2003b)3.

Posner, Richard A. 2001. *Frontiers of Legal Theory*, Cambridge, MA : Harvard University Press.

Toope, S. 2001. « Inside and Out: The Stories of Domestic and International Law », *University of New Brunswick Law Journal*, 50(11).

Notes

- 1 Richard A. Posner va plus loin et pose comme principe que les normes sont fondamentales aux lois d'une façon qui ne s'applique pas aux disciplines plus quantitatives et descriptives. *Frontiers of Legal Theory*, (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2001), sect. 95.
- 2 Le pouvoir relatif à l'assurance-emploi a été ajouté aux compétences fédérales en 1940. Les pouvoirs relatifs aux questions ne faisant pas l'objet d'une disposition contraire relèvent du gouvernement

fédéral, alors que les questions de nature locale et privée sont de compétence provinciale. Ibid. sect. 91, 92.

- 3 La création de programmes à frais partagés a été une caractéristique dominante du fédéralisme coopératif. Depuis les années 1960, d'importants programmes comme le *Régime d'assistance publique du Canada* de 1966 (L.R.C. 1985, ch. C-1) et le Financement des programmes établis de 1977 s'occupent de soutien du revenu, de services sociaux, de soins de santé et d'éducation. Ces programmes ont été remplacés en 1996 par le fonds du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), en application de la *Loi d'exécution du budget 1995*, L.C. ch. 17. Plusieurs modifications ont été apportées depuis au fonds du TCSPS, qui a été complété par des programmes et des fonds supplémentaires comme la caisse de péréquation, dans le cadre de la structure d'ensemble des principaux programmes de transfert. Voir, pour l'essentiel, Hogg (1999). Voir également « Bref historique du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux » en ligne à <www.fin.gc.ca/FEDPROV/hisf.html>. Page consultée [traducteur] le 10 février 2004 (nd). Le gouvernement fédéral a annoncé le 5 février 2003 une nouvelle mesure de financement qui comprendrait un fonds de réforme du système de santé.

- 4 *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch.11.
- 5 *Symes c. Canada*, [1993], 4 L.R.C. 695, cité avec le consentement de Decary, J.A., p. 785.
- 6 Voir, par exemple, *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.N.R.*, [1999] 1 L.R.C. 10. Une discussion détaillée sur cette jurisprudence fait partie du futur document de recherche de la composante Pauvreté et exclusion du Projet de recherche sur les politiques.
- 7 En ce qui concerne les obligations internationales relatives aux droits de la personne, voir par exemple les débats dans Sénat (2001) et les autorités citées.
- 8 À propos du rôle du droit et de l'interaction entre les relations internationales et les sciences politiques, voir Finemore, M. et S.J. Toope. 2001. « Alternatives to 'Legalization': Richer Views of Law and Politics », *International Organization*, 5(3).

Projet de recherche sur les politiques

Publications récentes disponibles au www.recherchepolitique.gc.ca



Mars 2004

Les possibilités et défis de la diversité : un rôle pour le capital social? **Rapport de synthèse**

La conférence a réuni des experts renommés des milieux gouvernementaux, des universités, des organisations non gouvernementales ainsi que d'autres intervenants en vue de réfléchir aux rôles potentiels du capital social et de discuter des résultats des plus récentes recherches pertinentes. Ce rapport offre un compte-rendu des questions soulevées lors de la conférence de novembre 2003.



Février 2004

Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs **Rapport de synthèse**

Ce rapport offre un compte-rendu des questions soulevées lors de la conférence de décembre 2003. Les participants à la conférence ont pu faire le point sur la recherche, les politiques et les pratiques existantes dans le domaine du développement des actifs et de l'épargne chez les personnes à faible revenu, de même que dresser un bilan critique de la pertinence, de la valeur et de l'applicabilité au Canada d'une approche des politiques sociales fondée sur les actifs.



Janvier 2004

Génomique, santé et société : Questions émergentes pour les politiques publiques

Rédigé par Bartha Maria Knoppers et Charles Scriver, ce nouveau volume aborde les problèmes essentiels auxquels il faudra s'attaquer si l'on veut pouvoir récolter les avantages potentiellement extraordinaires pour la santé et l'économie que représente la génomique et, en même temps, gérer les risques qui y sont liés. On y trouve quatorze articles traitant d'une variété de sujets, notamment la médecine génétique et la protection de la vie privée, les questions de propriété intellectuelle et les conséquences pour les pays en voie de développement.

Évolution des concepts et politiques en matière de forêts urbaines au Canada

Ken Farr

Ressources naturelles Canada

Ken Farr est agent d'information scientifique à la Division du rapport sciences-politiques du ministère des Ressources naturelles Canada.

Près de 80 % des Canadiens vivent dans des zones urbaines qui ne constituent, au total, que 0,2 % de la masse continentale du Canada. Bien qu'on le considère rarement comme un écosystème forestier à part entière, on estime néanmoins que le territoire urbain est couvert d'arbres à raison de 19 % de sa superficie. En tant que ressource forestière, tout sépare la forêt primaire de la forêt urbaine. La première s'étend sur de vastes territoires en général reculés, est très peu peuplée et appartient à l'État. En revanche, la seconde croît sur un territoire restreint où vit une population très dense et qui appartient, en majeure partie (entre 85 et 90 %), à des intérêts privés.

Au Canada, la réglementation forestière en milieu urbain a évolué, à l'instar de la réglementation des forêts traditionnelles, dans le but de répondre à une demande accrue d'aménagement efficace des ressources sur le plan local. En contexte urbain, la prise de mesures a commencé modestement, tout d'abord par le choix de l'emplacement des arbres le long des rues et aux soins qui y sont apportés. Les fortes densités de population ont entraîné l'émergence de problèmes et d'interactions complexes et, parallèlement, l'élargissement de la réglementation forestière urbaine à la surveillance des insectes et des maladies, à la mise en quarantaine, à la protection contre les incendies de forêt et à leur élimination, à l'utilisation de pesticides, aux utilisations prioritaires des parcs et, de plus en plus, au contrôle réglementaire des boisés privés. Tout porte à croire que l'émergence de diverses approches intégrées et fondées sur l'écosystème, dans le cadre d'un aménagement durable des forêts urbaines et primaires, contribuera à l'augmentation de l'importance et de la complexité des politiques forestières municipales.

Si on considère la forêt urbaine canadienne comme simple espace d'agrément, sa valeur pécuniaire est

impressionnante. À Vancouver, les 114 500 arbres plantés le long des avenues ont, selon les normes de l'International Society of Arboriculture, une valeur estimée à plus de 500 millions \$. À Edmonton, les 103 000 arbres qui bordent les boulevards et les 142 000 arbres sur les aires de parcs ont une valeur de remplacement estimée à plus de 800 millions \$. En 1992, le Council of Tree and Landscape Appraisers estimait la valeur moyenne d'un arbre à Toronto à 700 \$, soit une forêt urbaine qui dépasse les 16 milliards \$.

Outre l'agrément, la forêt urbaine contribue de manière non négligeable au déroulement efficace des activités dans les villes, grandes et moins grandes. L'importance qu'elle revêt en tant qu'infrastructure verte n'est souvent pas prise en considération ni appréciée à sa juste valeur. En théorie, on reconnaît généralement la capacité des forêts, dans les régions à forte densité de population, à limiter l'utilisation de l'énergie, améliorer la qualité de l'air, réduire le bruit, augmenter les réserves d'eau, maintenir des écosystèmes fragmentés et contribuer de manière positive au sentiment de bien-être sociétal. Néanmoins, ces attributs ne sont concrètement mesurables que depuis peu, particulièrement grâce à l'application de mesures de détection à distance et de contrôle physiologique.

La contribution de la forêt urbaine au bien-être sociétal semble être devenue un élément indissociable des instruments de politique scientifique provinciaux, nationaux et internationaux actuels. Comme dans le cas des forêts primaires et les plantations, les grandes questions de l'heure que sont le développement durable, la biodiversité, la gestion du carbone et la stabilité socio-économique, sont directement liées aux méthodes et approches de l'aménagement des ressources urbaines. Ajoutons que la forêt urbaine est, bien trop souvent, le lieu d'introduction d'espèces étrangères envahissantes,

plantes, insectes et pathogènes. Le lien étroit entre les problèmes des forêts urbaines, d'une part, et les préoccupations scientifiques et les programmes politiques, d'autre part, serait-il le signe indiscutable que les politiques de foresterie urbaine s'articuleront bientôt en dehors du cadre individuel des municipalités?

Au Canada, à l'heure actuelle, la responsabilité de planifier, aménager et développer la forêt urbaine incombe presque exclusivement aux municipalités. Certaines villes, tout particulièrement celles dont la densité de population est assez élevée pour renforcer la capacité de gestion forestière interne, ont développé des approches innovatrices, fondées sur la tenue d'inventaires, pour la bonne intendance et la conservation de cette ressource. À cet égard, il y a encore peu d'outils d'intervention, politiques ou lois, destinés à la coordination d'une vision nationale ou provinciale au sujet des forêts urbaines canadiennes.

Aux États-Unis, la reconnaissance de la valeur des programmes nationaux d'aménagement en milieu urbain remonte à au moins 1978, avec la promulgation par le Congrès de la *Cooperative Forestry Assistance Act*. Cette loi visait à fournir les fonds nécessaires à l'entretien, à l'agrandissement et à la conservation du couvert forestier urbain ainsi qu'à encourager la recherche et le développement de compétences techniques à l'échelle locale. En 1990, le Urban and Community Forestry Assistance Program a augmenté le montant de sa contribution financière aux forestiers ainsi qu'aux organismes à but non lucratif des états travaillant à la mise en valeur et à l'expansion des aires de forêt urbaine.

De récents documents de travail et analyses ont fait état de politiques et concepts européens en matière de foresterie urbaine. Une étude

comparative des forêts de seize villes européennes a démontré que l'application de politiques fondées sur la théorie et la pratique propres au milieu urbain est essentielle à une planification efficace. Au cœur du problème : l'expertise et les pratiques qu'exige la rapidité du rythme de développement urbain n'ont pas été développées de façon structurée.

Au Canada, la Fondation canadienne de l'arbre (FCA) assure en grande partie la coordination nationale des opérations en matière de foresterie

En 1992, le Council of Tree and Landscape Appraisers estimait la valeur moyenne d'un arbre à Toronto à 700 \$, soit une forêt urbaine qui dépasse les 16 milliards \$.

urbaine. Avec le soutien du Service canadien des forêts et d'autres commanditaires, la FCA désire attirer l'attention de la population sur l'importance de ce secteur. Nombre de ses programmes, comme « Ma rue, mes arbres », sont appuyés par la Fédération canadienne des municipalités. À ce jour, plus de 60 entreprises de pointe et organismes gouvernementaux assurent leur soutien à la Fondation pour la plantation d'arbres, l'écologisation des cours d'écoles, la tenue de conférences nationales sur la foresterie urbaine ainsi qu'aux campagnes d'information sur les avantages de planter des arbres et de les entretenir.

Les participants à la Cinquième conférence canadienne sur les forêts urbaines tenue à Markham, en Ontario, en 2002, ont établi un plan détaillé pour l'élaboration d'une politique nationale en matière de forêts urbaines au Canada. Interrogés au sujet des mesures clés à prendre pour relever les défis canadiens dans ce secteur, les participants ont mentionné les besoins suivants : promouvoir

l'application d'analyses coûts-bénéfices, examiner les programmes de taxation et d'encouragement, obtenir la parité avec les autres éléments de l'infrastructure du tissu urbain, uniformiser la vision collective à l'échelle pan-canadienne et développer un organisme national dont les travaux seraient entièrement financés et qui servirait de catalyseur pour la recherche.

Le document intitulé *Durabilité des forêts : Un engagement canadien*, de parution récente, démontre claire-

ment la volonté d'adopter une vision nationale en matière de foresterie urbaine. Publiée par la Coalition pour la Stratégie nationale sur les forêts, cette stratégie établit des priorités (définies au terme d'une vaste consultation à l'échelle du pays et d'un dialogue avec la collectivité forestière) et fournit les grandes lignes d'une intendance et d'une gestion durable de la forêt canadienne. Parmi les huit thèmes stratégiques du document, on retrouve le suivant : « engager activement les Canadiens à appuyer la diversité des avantages sous-jacents à la forêt canadienne, y compris la forêt urbaine ».

La mise en place de ces mesures et leurs résultats concrets pourraient, dans les années à venir, fournir les moyens nécessaires pour évaluer l'élan et l'orientation des politiques en matière de forêts urbaines au Canada.

Envahisseurs exotiques

Répercussions des espèces nuisibles

Au cours du XX^e siècle, les forêts urbaines ont constitué le point d'introduction de maladies et d'insectes étrangers envahissants. Puis, en se propageant dans les forêts primaires, nombre de ces espèces ont radicalement modifié le paysage nord-américain.

La brûlure du châtaignier (*Cryphonectria parasitica*) a été observée pour la première fois en Amérique du Nord en 1904, à New York, sur un arbre du zoo du Bronx. On soupçonne que la maladie a été introduite sur le territoire américain par des plants importés d'Asie; en moins d'un demi-siècle, cette maladie a complètement anéanti la population de châtaigniers à maturité, détruisant presque le quart de tous les feuillus de l'est de l'Amérique du Nord, dont deux millions d'arbres en Ontario.

En 1945, une souche extrêmement virulente de la maladie hollandaise de l'orme (*Ophiostoma ulmi*) a été introduite à Sorel, Québec. Subséquemment, plus de 600 000 ormes sont morts au Québec et 28 000 dans la seule ville de Toronto. Actuellement, près de 300 000 ormes d'Amérique d'une valeur totale estimée à plus d'un milliard de dollars sont menacés par cette

maladie dans les municipalités de la Saskatchewan.

Le longicorne brun de l'épinette (*Tetropium fuscum*) a été remarqué pour la première fois en 1990, mais sa présence a été confirmée sur au moins 88 sites de la municipalité régionale de Halifax et sur toute l'aire du parc Pleasant Point Park à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Originaire d'Europe, cet insecte a probablement été introduit sur le territoire dans le bois de caisses d'emballage livrées au port d'Halifax, situé à proximité. Dans son environnement naturel, le longicorne brun de l'épinette s'attaque aux arbres morts ou dépérissants. Au Canada, ce ravageur préfère les arbres vivants et sains. La propagation de cet insecte en Amérique du Nord aurait un effet dévastateur sur les forêts et l'industrie forestière canadiennes et américaines. Par conséquent, des centaines d'arbres à maturité ont dû être abattus dans le parc Pleasant Point et dans ses environs.

À Windsor, en Ontario, et dans quatre municipalités voisines, on a confirmé la présence de la sésie émeraude du frêne (*Agrilus planipennis*), d'origine asiatique. Cet insecte s'attaque aux frênes qui constituent

la majeure partie des forêts urbaines et primaires dans l'est de l'Amérique du Nord. Ils représentent également une part très importante des ventes des pépinières en Ontario, évaluées à environ 500 millions \$ par an.

En septembre 2003, à Toronto, on a dénombré quelque 2000 arbres à maturité infestés par le longicorne asiatique (*Anoplophora glabripennis*). Cet insecte creuse de gros trous dans des feuillus sains, qui finissent par mourir. Depuis 1996, plusieurs villes américaines ont essayé d'éradiquer le longicorne asiatique en procédant à la destruction de milliers d'arbres. Le United States Department of Agriculture estime que, sans l'application de mesures de prévention des infestations, les préjudices causés à l'économie américaine par ce parasite, et d'autres insectes rongeurs de bois, pourraient se chiffrer à près de 138 milliards \$.

Pour plus de renseignements sur les envahisseurs étrangers, veuillez consulter l'ouvrage intitulé *Envahisseurs exotiques des eaux, milieux humides et forêts du Canada*, Service canadien des forêts, Ressources naturelles Canada, 2002.

Intégrer le capital naturel et humain à l'analyse économique

David J. McGuinty

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

David J. McGuinty est président-directeur général de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Le Canada doit mieux tenir compte de l'ensemble des ressources propres à assurer le dynamisme de l'économie et le bien-être de la société. Ces ressources constituent le « capital » de la nation, un terme économique d'abord utilisé pour désigner les immeubles et l'équipement nécessaires à la production économique dans l'avenir. Il existe néanmoins d'autres types de capital essentiels à notre bien-être : le capital naturel, qui nous offre un lieu où vivre, des matières premières ainsi qu'un environnement propre et stable où exercer nos fonctions, et le capital humain, qui nous permet de tirer le maximum de nos connaissances et de nos capacités.

Un des principaux objectifs du développement durable consiste à s'assurer que les générations qui suivront disposeront de choix et de moyens – capital approprié de tous les types – à tout le moins comparables, sinon supérieurs pour concrétiser leurs propres objectifs. Afin d'atteindre ce but, il faut tenir compte de tout l'éventail de notre capital national dans la prise de décisions économiques

Ce sont les objectifs que souhaite atteindre la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) par l'entremise de ses travaux sur les indicateurs¹. La TRNEE a travaillé en étroite collaboration avec des partenaires clés, entre autres avec Statistique Canada et Environnement Canada, et a établi un processus multilatéral visant la création de six indicateurs canadiens crédibles et faciles à comprendre. On ne saurait gérer que ce qui est mesuré : ces indicateurs, qui viennent s'ajouter aux indicateurs économiques traditionnels tels que le produit intérieur brut, nous aideront à mesurer les incidences des pratiques économiques actuelles sur les ressources naturelles et humaines dont auront besoin les futures générations de Canadiens et de Canadiennes.

Les recommandations

La TRNEE recommande que Statistique Canada publie ces six indicateurs une fois l'an et que le ministère des Finances les intègre lors de la présentation des budgets; elle recommande également qu'à long terme, le gouvernement élargisse le Système de comptabilité nationale du Canada (SCN) pour y intégrer plus de détails

sur des éléments, tels que le capital naturel et humain, qui n'étaient pas répertoriés auparavant. Ce lien établi, par le biais de l'élargissement de la SCN, entre l'information relative au capital naturel et humain et celle du domaine de l'économie serait la suite logique de la façon dont la SCN intègre déjà des données sur des ressources traditionnelles comme les bâtiments et la machinerie. De plus, cette démarche permettrait d'aider les Canadiens à être mieux informés et à participer à des discussions constructives sur des questions où l'environnement et l'économie sont inextricablement liés, notamment celle des changements climatiques².

Pour pouvoir procéder à l'élargissement de la SCN, il faut posséder davantage de données sur l'environnement que nous en détenons actuellement. C'est pourquoi la TRNEE recommande fortement de poursuivre la mise en œuvre du Service canadien d'information sur l'environnement (SCIE) qui, une fois bien établi, représentera un élément important de la préparation des indicateurs et de l'élargissement de la SCN. En réalité, Environnement Canada a reçu la mission, lors de la présentation du budget fédéral de 2000 de préparer un système d'information environnementale amélioré pour le Canada. Depuis lors, il a réalisé de grands progrès en créant le SCIE, un réseau réparti de banques de données environnementales reliées par Internet. Environnement Canada cherche à faire du SCIE un institut autonome qui travaillerait de concert avec tous les paliers de gouvernement et les autres groupes intéressés.

Les indicateurs

La plupart des indicateurs recommandés par la TRNEE se concentrent sur le capital naturel, qui constitue un élément particulièrement important de notre richesse nationale. Il soutient l'activité économique non seulement en nous procurant des matières premières et des terres où vivre et sur lesquelles nous pouvons compter pour soutenir l'activité économique, mais il nous rend également plusieurs services écologiques essentiels à la vie, y compris la purification de l'air vicié et de l'eau polluée, en plus de nous fournir des terres arables. L'ensemble des indicateurs comprend également un indicateur de capital humain.

Qualité de l'air

La quantité d'ozone troposphérique (O₃), ou smog, à laquelle sont exposés les Canadiens augmente lentement, de 3 % par an depuis 20 ans ; toutefois, les scientifiques ont trouvé que des niveaux de pollution moindres que ce que l'on croyait auparavant causent des maladies et des décès chez les humains.

On calcule les indices de qualité de l'air dans de nombreuses zones de compétences, mais souvent, on mesure les concentrations de plusieurs polluants en regard de lignes directrices relatives à la qualité de l'air et on n'informe la population que sur la pire concentration de polluant pendant une certaine journée. Ces données ne permettent pas de procéder à une analyse des tendances à long terme en matière de pollution atmosphérique.

L'indicateur national de qualité de l'air est la première mesure canadienne facilement disponible établissant le degré d'exposition de la population à un polluant, c'est-à-dire le nombre de personnes exposées à l'ozone troposphérique, ainsi que la concentration d'ozone dans différentes régions du pays.

Deux motifs expliquent le choix de l'ozone troposphérique pour cet indicateur : la disponibilité de données fiables reliant les effets de concentra-

tions déterminées dans l'air ambiant sur la santé humaine et l'existence d'importantes séries chronologiques de données sur la concentration dans l'air ambiant. Autrement dit, les données sont à notre disposition.

Cet indicateur n'est pas parfait; il ne mesure pas d'autres polluants tels que la poussière fine (PM_{2,5}). Toutefois, Environnement Canada et Santé Canada travaillent actuellement à l'élaboration d'un indice amélioré de la qualité de l'air, fondé sur les risques pour la santé; on espère que ce processus permettra d'établir une méthodologie en vue de la création d'un indicateur fondé sur plusieurs polluants.

Qualité de l'eau douce

Contrairement à la collecte de données sur la qualité de l'air, les données relatives à la qualité de l'eau douce n'ont pas été intégrées dans un système national d'information cohérent et uniforme.

L'indicateur de la qualité de l'eau douce constituerait une mesure nationale de la qualité globale de l'eau par rapport à de grands objectifs en matière d'utilisations de l'eau au Canada (p. ex., l'eau servant à la vie aquatique, à la consommation, aux activités récréatives et à l'agriculture).

Un calcul préliminaire nous donne une première approximation de la qualité de l'eau douce dans tout le Canada. Il indique qu'en 2002, environ 22 % des voies navigables sous surveillance étaient jugées de qualité marginale ou mauvaise.

Cet indicateur est basé sur les données combinées d'indices de qualité de l'eau déjà établis par les provinces, qui sont pour la plupart calculés en suivant la méthodologie entérinée par le Conseil canadien des ministères de l'Environnement (CCME). Comme la méthode de regroupement à l'échelle nationale est nouvelle, il faudra élargir le système de surveillance, effectuer d'autres travaux pour assurer une plus grande uniformité à l'échelle nationale (p. ex., dans la fréquence et le type d'échantil-

lonnage, de même que dans la présentation et l'analyse des données) et utiliser une meilleure méthode d'agrégation des données.

À long terme, l'indicateur pourrait porter sur le suivi d'un plus grand nombre de substances, sur d'autres médias comme les sédiments et la biote, et sur les eaux souterraines.

Émissions de gaz à effet de serre

Cet indicateur, déjà établi par Environnement Canada, permettra un suivi annuel de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre au Canada, soit le CO₂, le CH₄, le N₂O, les HFC, les PFC et le SF₆. Il signalera les émissions globales pour tous les gaz en mégatonnes d'équivalent CO₂.

Tous ces gaz contribuent aux changements climatiques mondiaux. Bien qu'un indicateur crédible permettant de mesurer directement les effets des changements climatiques serait idéal, la complexité de ce phénomène rend l'élaboration d'un tel indicateur impossible pour l'instant. Par conséquent, l'indicateur proposé pour les émissions de gaz à effet de serre donne une mesure plus indirecte de notre capital naturel, en établissant le fardeau imposé à l'atmosphère sous forme de gaz à effet de serre.

En raison des obligations contractées dans le cadre du Protocole de Kyoto et des profondes répercussions potentielles des changements climatiques sur notre économie, notre bien-être et nos systèmes écologiques, le Canada doit parvenir à mesurer rigoureusement son propre taux d'émissions et assurer un suivi de ses progrès vers la résolution des problèmes liés aux changements climatiques.

Couvert forestier

La forêt du Canada représente une de nos ressources naturelles les plus précieuses car elle offre de la matière ligneuse, un habitat à la faune, des possibilités récréatives et des fonctions écologiques, notamment des mécanismes de purification de l'air et de l'eau et de rétention du carbone. Afin d'assurer le suivi des changements dans la

forêt canadienne, cet indicateur combinera les données de télédétection obtenues par satellite et les relevés au sol pour mesurer les terres présentant une fermeture du couvert³ de plus de 10 %, seuil largement reconnu et utilisé par l'Organisation des Nations Unies afin de définir ce qui constitue une forêt.

L'indicateur de couvert forestier représente une nouvelle utilisation des données télémétriques obtenues par satellite et sera le seul élément, à l'échelle nationale, à donner régulièrement un aperçu du couvert forestier.

À l'heure actuelle, nous ne disposons de données suffisantes pour évaluer l'étendue du couvert forestier au Canada que pour l'année 1998. Cette année-là, la forêt occupait 41 % de la surface du pays, ce qui représente 392 millions d'hectares de forêt sur une masse continentale totale de 951 millions d'hectares.

La TRNEE propose de comparer les données satellite servant à établir l'indicateur de couvert forestier aux relevés effectués au sol par le Service canadien des forêts et de les mettre à jour chaque année. Un indicateur utilisant des données-satellite à plus haute résolution pourra peut-être permettre de répertorier et de mesurer différents types d'écosystèmes forestiers ainsi que d'autres facteurs importants.

Étendue des terres humides

Les terres humides filtrent et purifient l'eau et entreposent de grandes quantités de carbone. Elles contribuent au contrôle des inondations, à la réduction de l'érosion et à la protection des rivages. Elles contribuent aussi de manière indirecte au soutien de nombreuses activités économiques comme la pêche, l'agriculture ainsi que des activités récréatives. Le Canada est responsable d'une proportion élevée des terres humides du monde.

Établi à partir de données de télédétection obtenues par satellite, cet indicateur mesurera l'étendue des terres humides au Canada et leur évolution au fil du temps. En raison de l'ab-

sence de données de qualité sur le suivi chronologique de l'étendue des terres humides du Canada, cet indicateur est le seul que nous ne pouvons calculer à l'heure actuelle. Il faudra environ deux ans de travail pour élaborer un indicateur national fiable.

En dépit des lacunes des données actuelles, la TRNEE a recommandé la création de cet indicateur en raison de l'importance des terres humides qui soutiennent un vaste éventail d'activités économiques et constituent un excellent indice de l'état global de la biodiversité au Canada.

Indicateur du niveau de scolarité (capital humain)

Ce n'est qu'au cours des dernières décennies, avec l'étude de la productivité, que la notion de capital humain s'est hissée au premier plan des préoccupations économiques. Il n'existe donc à l'heure actuelle aucune estimation officielle du capital humain au Canada.

Souvent, on a recours à l'indicateur de niveau de scolarité pour mesurer le capital humain. Seul indicateur de capital humain parmi les six proposés, il mesure le pourcentage de la population canadienne âgée de 25 à 64 ans ayant atteint un niveau d'études secondaires supérieures (enseignement professionnel ou formation par apprentissage) ou de niveau tertiaire (collèges communautaires, collèges d'enseignement général ou universités). Ce pourcentage est passé de 43 % en 1990 à 55 % en 2000.

Cet indicateur a ses limites : il ne fournit, par exemple, aucune information sur la qualité du capital humain accumulé ou perdu. Toutefois, il assurera le suivi de notre investissement dans le développement d'un aspect important du capital humain – une main-d'œuvre instruite – et nous aidera à comprendre notre capacité concurrentielle dans une économie mondiale fondée sur le savoir.

Prochaines étapes

Le Cabinet fédéral s'est déjà engagé officiellement à examiner les indica-

teurs que nous recommandons. Environnement Canada et Statistique Canada travaillent actuellement à l'élaboration d'un mémoire au Cabinet basé sur ces recommandations.

La proposition annuelle d'écologisation du budget fédéral de la TRNEE, un des grands dossiers à l'aide duquel la Table ronde remplit son mandat de donner des conseils d'orientation stratégique au gouvernement fédéral en matière de développement durable, comportera également des recommandations sur les indicateurs.

L'élaboration de mesures des coûts et avantages réels des activités économiques est un processus à long terme; toutefois, l'adoption de ces six indicateurs constituerait une démarche immédiate et viable qui mettrait le gouvernement sur la bonne voie.

Notes

- 1 Le mandat de la TRNEE, créée en 1994, consiste à déterminer, expliquer et promouvoir les principes et les pratiques visant le développement durable dans l'ensemble des secteurs de la société canadienne et dans toutes les régions du pays. Une partie du mandat de la TRNEE consiste à offrir ses conseils aux décideurs du pays sur les politiques reliées aux dossiers qui ont des conséquences à la fois sur l'économie et l'environnement. Pour obtenir plus d'information sur les indicateurs et sur d'autres questions reliées au développement durable, consultez notre site Web à l'adresse www.nrtee-trnee.ca
- 2 Ces recommandations sont issues de l'initiative triennale de la TRNEE, annoncée par le ministre des Finances lors de son discours budgétaire au printemps 2000. Ce dernier a notamment souligné ceci : « Nous devons reconnaître que les moyens dont nous disposons à l'heure actuelle pour mesurer les progrès sont insuffisants ». Vous trouverez les résultats complets découlant de cette initiative dans le document *Indicateurs d'environnement et de développement durable au Canada*, publié en mai 2003.
- 3 La fermeture du couvert représente le pourcentage de la surface du sol qui serait recouvert par une projection verticale vers le bas du feuillage de la cime des arbres. La fermeture est égale à 100 % lorsque le sol est entièrement recouvert.

Le développement de la petite enfance à Vancouver

**Clyde Hertzman,
Sidney A. McLean,
Dafna Kohen,
Jim Dunn,
Terry Evans et
Jacqueline Smit-Alex**

Jim Dunn est professeur adjoint au Centre for Health and Policy Studies de l'Université de Calgary.

Les autres auteurs sont tous membres de l'équipe du Human Early Learning Partnership de l'Université de la Colombie-Britannique.

Clyde Hertzman est directeur, Sidney A. McLean et Dafna Kohen sont chargés de recherche, Terry Evans est assistant de recherche et Jacqueline Smit-Alex est directrice principale.

Comme chercheurs collaborant au Projet de recherche sur les politiques concernant le projet sur les Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, nous avons d'abord été quelque peu étonnés du degré de mobilité du revenu d'une génération à l'autre au Canada. Peut-être avons-nous été trop grandement influencés par les données des États-Unis et de la Grande-Bretagne, où la transmission intergénérationnelle de la pauvreté est plus élevée que chez nous. Au Canada, les adultes à faible revenu sont issus de familles de tous les milieux socioéconomiques. Le présent article de Hertzman et coll. sur le développement des jeunes enfants à Vancouver est très intéressant en ce qu'il explore une situation réelle. On y souligne que les menaces à un sain développement des enfants se retrouvent à tous les échelons socioéconomiques, bien que l'importance de ces menaces augmente lorsque le niveau de revenu diminue. Par exemple, on remarque que si le degré de risque est le plus élevé dans les quartiers les plus pauvres de Vancouver, le plus grand nombre d'enfants à risque est dispersé dans les quartiers de classe moyenne (comptant une plus grande population). Ces résultats rejoignent ceux d'analyses démontrant l'importance pour le développement du jeune enfant d'autres facteurs que le seul niveau de revenu. Il apparaît évident que les politiques adoptées sur la seule base du revenu parental, ou visant uniquement les quartiers pauvres, ne sont qu'une composante d'une stratégie plus globale s'attaquant à la vulnérabilité chez les enfants.

Le milieu dans lequel vit, grandit et apprend un enfant exerce une influence significative sur son développement. Ce milieu est à son tour largement tributaire de conditions socioéconomiques, civiques et familiales. Au Canada, les disparités de développement des enfants se manifestent suivant un même modèle au cours des cinq premières années de vie, et correspondent à des facteurs bien identifiés : revenu familial, scolarité des parents, mode d'éducation des parents, degré de sécurité et cohésion dans le quartier, niveau socioéconomique du quartier et accès à des services à l'enfance de qualité et à des situations favorisant le développement. Les menaces au développement d'enfants en santé se retrouvent dans toutes les tranches socioéconomiques, mais le poids de ces menaces est inversement proportionnel au niveau de revenu. Toutes les familles sont unies dans leur désir de procurer à leurs enfants un bon départ dans la vie. Et pourtant, bien que nous soyons conscients de l'importance d'un sain développement des enfants, nous n'avons jusqu'à tout récemment aucun moyen de suivre de près le

déroulement du développement des enfants dans des communautés précises, ni de bien comprendre en quoi le contexte propre à une communauté donnée pourrait être modifié afin de donner de plus grandes chances d'épanouissement à ses enfants.

Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada, de même que plusieurs équipes de recherche universitaires de tout le pays se sont attachés à combler ces lacunes. Nous résumons ici une initiative en ce sens, soit l'évaluation du développement d'enfants de maternelle à Vancouver, au moyen de la mesure du développement du jeune enfant (ou EDI pour Early Development Instrument). Nous nous sommes intéressés dans le cadre de notre travail aux écarts de maturité scolaire des enfants, ainsi qu'aux caractéristiques socioéconomiques, au climat régnant dans le quartier, aux risques pour la santé des enfants en bas âge, à la détection et à l'intervention, aux services d'aide à l'enfance, aux programmes d'alphabétisation, à la formation destinés aux parents, et à la performance scolaire. Les divers quartiers de la ville ont été classés en

fonction de critères tels que le statut sociodémographique, les facteurs de risque pour le développement et l'accès de facto aux services et installations destinés à favoriser le développement des enfants. Il ressort de cette classification une bonne connaissance du milieu que constitue Vancouver en ce qui touche au développement des jeunes enfants, riche en information sur ce que nous, comme collectivité, devons faire pour améliorer les chances d'épanouissement plus jeunes de nos citoyens. En outre, l'information recueillie à Vancouver pourra se révéler très utile pour l'évaluation de la situation dans d'autres communautés du pays.

La mesure du développement du jeune enfant

L'EDI sert à mesurer le degré de maturité scolaire à l'égard de cinq dimensions du développement, soit les aptitudes cognitives et linguistiques, sociales, affectives, physiques, et les compétences en communication en anglais. Cet outil de mesure, conçu par Dan Offord et Magdalena Janus, de l'Université McMaster, est appliqué à l'échelle des groupes et il est utilisé par les instituteurs d'école maternelle, après plusieurs mois d'interaction en classe. Les données sont recueillies sur une base individuelle, mais elles sont ensuite interprétées au niveau du groupe (c.-à-d., école ou quartier), afin d'aider les communautés à évaluer l'efficacité de leur soutien aux jeunes enfants et aux familles. En février 2000, l'EDI a été utilisé par tous les instituteurs de maternelle de la Commission scolaire de Vancouver, couvrant au total 3 921 enfants (soit 97 % des enfants d'âge de maternelle à Vancouver).

Dans la version intégrale du rapport¹, les résultats ont été présentés par lieu de résidence des enfants, c'est-à-dire l'un des 23 quartiers de planification sociale que compte Vancouver. Cette classification a été retenue parce que

les quartiers sont plus représentatifs du milieu dans lequel les jeunes enfants passent les premières années de leur vie que ne l'est l'école fréquentée. Notre sommaire est ici fondé sur la proportion d'enfants « vulnérables » dans chaque quartier. Nous entendons par enfants vulnérables ceux qui affichent de faibles notes dans l'une ou plusieurs dimensions de l'EDI, et une maturité scolaire inférieure à celle de leurs pairs.

Se concentrer uniquement sur les secteurs ou quartiers jugés plus à risque aurait pour résultat de laisser de côté la plupart des enfants vulnérables de la ville de Vancouver.

Sommaire des résultats

- La courbe de vulnérabilité en matière de développement révèle qu'à Vancouver, en partant du quartier le mieux nanti vers le quartier le plus pauvre, la proportion d'enfants vulnérables dans au moins une des cinq dimensions de l'EDI grimpe de 6 % à 38 % (se reporter au plan). Cet écart global reflète celui qui divise par ailleurs les quartiers pour chaque échelle individuelle. Au chapitre du développement cognitif et linguistique, aucun enfant n'a été classé vulnérable dans le quartier à plus faible risque, alors que le taux passe à 21 % dans le quartier au taux de risque le plus élevé. En ce qui a trait à la santé physique et au bien-être, l'écart est de 0 à 22 %; aux aptitudes sociales, de 1 à 17 %; à la maturité affective, de 2 à 16 %; et à la communication en anglais et aux connaissances générales, de 0 à 16 %. L'on a constaté que la fréquence de vulnérabilités multiples recoupant plusieurs dimensions de l'EDI augmente parallèlement à la hausse du taux de vulnérabilité. Bien que le risque le plus élevé se situe dans les quartiers les plus pauvres de la ville, le plus grand nombre d'enfants à

risque se retrouve dispersé dans les quartiers de classe moyenne qui, dans l'ensemble, comptent beaucoup plus d'enfants en bas âge que les quartiers défavorisés. Si l'objet d'une stratégie de développement de la petite enfance est d'accroître la capacité d'adaptation, de diminuer la vulnérabilité et de réduire les inégalités sociales, cette stratégie doit donc offrir à tous l'accès à des conditions qui favoriseront le sain

développement des enfants. Cela peut supposer des approches distinctes selon les milieux de vie, mais non de se concentrer uniquement sur les secteurs ou quartiers jugés plus à risque. En effet, une telle stratégie aurait pour résultat de laisser de côté la plupart des enfants vulnérables de la ville de Vancouver.

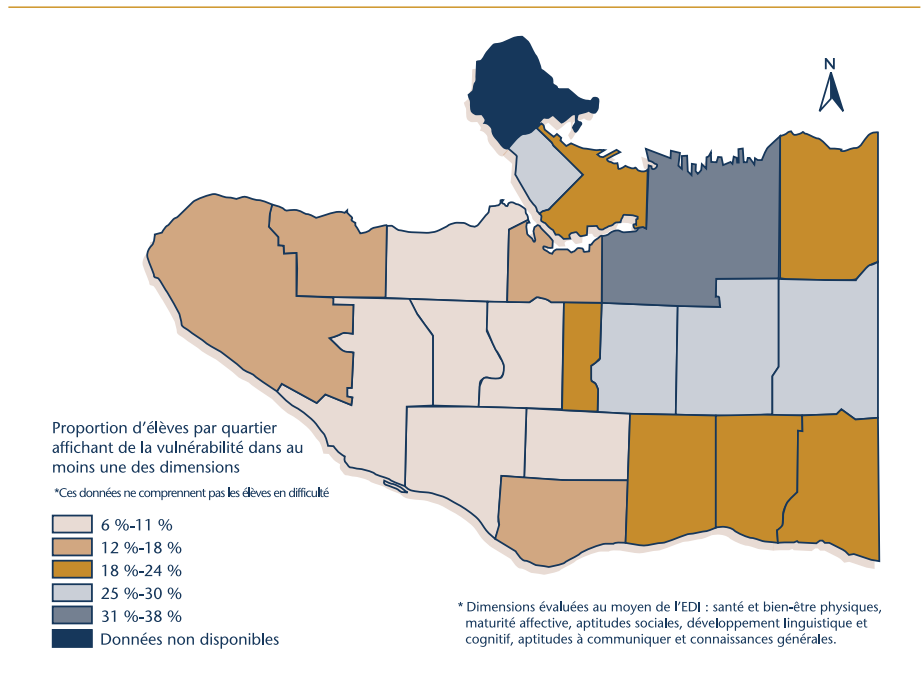
- Le milieu urbain exerce également une forte influence sur le développement de l'enfant. Or, comme dans la plupart des autres grandes villes canadiennes, les quartiers de Vancouver tendent de plus en plus vers une stratification économique. Le prix du logement, le zonage et les taux de vacance, essentiellement, poussent en effet les familles avec jeunes enfants (de zéro à cinq ans) vers les secteurs de la ville plus proches des zones commerciales et de transport, plutôt que dans les quartiers conçus pour y élever une famille. En outre, la majorité des constructions résidentielles non marchandes de Vancouver destinées aux familles sont situées dans les secteurs socioéconomiquement faibles, ce qui se traduit par une ségrégation accrue. Ces quartiers affichent les taux de risque les plus élevés en ce qui a trait au

développement des enfants. Vancouver offre néanmoins un bon exemple de structures urbaines favorisant le développement des jeunes enfants. Ainsi, dans deux quartiers où ont été judicieusement regroupées des habitations pour classe moyenne et non marchandes, l'on a constaté un meilleur développement de tous les enfants. Il semblerait donc que les enfants dont le milieu familial les placerait en situation de risque mais qui vivent en milieu socioéconomique mixte s'en sortiraient mieux que les enfants de familles comparables vivant dans des quartiers défavorisés. Autrement dit, les quartiers mixtes contribuent mieux que les quartiers économiquement défavorisés à une diminution de la vulnérabilité.

- Bien que Vancouver compte un bel éventail de services d'aide à l'enfance et de programmes de développement de l'enfance, le financement est insuffisant, les programmes sont mouvants, l'accessibilité des quartiers est variable, l'utilité réelle et la portée des services et des programmes sont souvent impossibles à déterminer, et la combinaison de programmes est purement ad hoc. Par exemple, le taux d'accessibilité aux services d'aide à l'enfance des divers quartiers de Vancouver affiche un écart de facteur 10 (soit de 0,89 à 0,09 par enfant). Ironie du sort, les quartiers les moins bien desservis sont ceux des secteurs ouvriers dans l'est de la ville, qui sont précisément ceux dont les enfants tireraient potentiellement le plus de bénéfices de tels services. À l'heure actuelle, les dépenses en services d'aide à l'enfance et programmes de développement destinés aux enfants de zéro à cinq ans totalisent moins du cinquième des fonds consacrés au réseau scolaire public pour

FIGURE 1

**Vancouver –
Proportion d'élèves vivant dans chaque quartier affichant de la vulnérabilité dans au moins une des dimensions de développement**



les enfants de six ans et plus.

- L'importance des « barrières non financières à l'accès » aux programmes et services d'aide au développement des enfants est un constat quasi systématique. À l'évidence, ces barrières sont plus lourdes dans les quartiers les plus défavorisés. Ainsi les données révèlent qu'à mesure que l'on descend l'échelle socioéconomique, l'on cerne et l'on s'attaque aux problèmes de développement seulement lorsque l'enfant est à un âge plus avancé. Or, en matière de développement des enfants, plus tôt un problème est relevé et plus tôt on s'y attaque, plus grandes sont les chances de l'enfant de le surmonter. Nous n'avons pas une connaissance approfondie de ces barrières, mais l'on peut, sur la base

de sources ponctuelles et indirectes, proposer que les facteurs suivants y jouent un rôle : niveaux divers de connaissance et de compréhension du développement des jeunes enfants de la part des parents; conflits travail-famille et conflits d'horaires qui rendent difficile l'accès aux services et programmes aux heures où ils sont offerts; contraintes de transport et d'accès local; barrières linguistiques et complexes face aux professionnels de la classe moyenne. Pourtant, de nombreux programmes d'action directe en place à Vancouver, notamment le programme canadien de nutrition prénatale (Healthiest Babies Possible), démontrent que les obstacles non financiers à l'accès peuvent être renversés et les difficultés de développement surmontées par

la conception et l'application de programmes stratégiques.

- À l'heure actuelle, l'école est la principale agence de développement de l'enfance de notre société. Cependant, le mandat de l'école ne commence pas à la naissance et la notion d'instruction n'englobe pas toujours celle de développement. Notre étude de la situation de Vancouver a démontré que jusqu'à 60 % de l'écart entre les écoles en ce qui touche aux tests de compétences de base des élèves de 4^e année s'expliquent par une combinaison de taux de vulnérabilité à la maternelle, révélés par l'EDI et le statut socioéconomique de la population desservie par l'école. La proportion d'enfants qui, au moment de commencer l'école, sont déjà vulnérables dans au moins une dimension de leur développement, est un facteur très déterminant du succès que connaîtra l'école dans sa tâche d'aider les enfants à atteindre leurs compétences scolaires de base.
- La création de conditions favorables au sain développement des enfants exigera une collaboration très étroite des divers secteurs concernés. Les programmes, services et facteurs environnementaux influant sur le développement des jeunes enfants doivent engager les administrations fédérale, provinciale et municipale, mais également les organismes caritatifs, entreprises, associations de quartiers et les familles. Il est rare que l'on étudie dans la perspective du développement des enfants qui y vivent, des facteurs comme l'influence du marché immobilier résidentiel sur la vie des quartiers. Or, les décisions prises dans une sphère d'activité peuvent avoir une incidence marquée sur la capacité d'autres secteurs à favoriser un sain développement. Imaginons par

exemple que les autorités régionales en santé décident d'éliminer à la maternelle les examens permettant de relever des problèmes de vision et d'audition et les examens dentaires, sous prétexte que de tels examens ne s'inscrivent pas fondamentalement dans leur mandat. Or, les répercussions d'une telle décision sur le système scolaire, ainsi que sur la santé, le bien-être et les aptitudes à long terme des enfants touchés peuvent être considérables.

Vous pouvez accéder aux renvois relatifs à cet article sur la version électronique disponible sur le site web du PRP au www.recherchepolitique.gc.ca.

Note

- 1 Le lecteur pourra télécharger la version intégrale du rapport (disponible en anglais seulement), qui comprend 55 plans et graphiques en couleur, à partir de notre site Web : www.earlylearning.ubc.ca. Pour ceux qui ne peuvent télécharger des documents couleurs, une version imprimée sera envoyée sur demande adressée par courriel à : earlylearning@ubc.ca

Stopper l'étalement urbain

« L'étalement des collectivités, notamment parce qu'il impose de longs déplacements en automobile, un mode de transport fortement dépendant des combustibles fossiles, principale source des gaz à effet de serre, contribue grandement aux changements climatiques et à la pollution de l'air. En plus de consommer de l'essence, ces collectivités ont besoin de vastes réseaux d'alimentation en eau douce et d'évacuation d'eaux usées, et de distribution de gaz et d'électricité, en plus de services de collecte de déchets solides, de matériaux à recycler et autres services sur une superficie beaucoup plus vaste. Chacun de ces services augmente la consommation énergétique et produit par conséquent plus de gaz à effet de serre que pour fournir des services semblables à des collectivités plus denses.

La croissance démographique et l'accroissement de la richesse ne doivent pas nécessairement reposer sur un environnement fait de terrains de stationnement, de trafic et de pollution. Il nous faut plutôt créer des villes du XXI^e siècle qui soient vivables, prospères et en harmonie avec la nature. »

Traduction d'un extrait tiré de « Understanding Urban Sprawl: A Citizen's Guide ». Disponible en ligne à l'adresse <http://www.davidsuzuki.org/Climate_Change/Sprawl.asp>. Page consultée le 22 janvier 2004.

Leaders and Laggards Next Generation Environmental Regulation

Neil Gunningham et
Darren Sinclair
(GreenLeaf Publishing, 2002)

Compte rendu de
Ian Campbell,
Projet de recherche
sur les politiques,
et
Benoît Leduc,
ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Ian Campbell,
directeur principal de projet,
est le responsable du
Projet de recherche sur le
développement durable du PRP.
Au moment de la rédaction
de ce compte rendu,
Benoît Leduc occupait
le poste d'analyste au sein du
Projet de recherche sur les politiques.

La réglementation de type « injonction et contrôle » a longtemps constitué le principal moyen d'action en protection de l'environnement, bien que cette approche crée un climat conflictuel et engendre des coûts élevés de surveillance et d'application. Dans certains contextes, comme les nombreux secteurs d'activité économique dominés par la petite et moyenne entreprise, ce style de réglementation est tout simplement inadéquat. D'abord en raison des coûts prohibitifs des moyens de surveillance et d'application nécessaires pour pouvoir agir de manière crédible auprès des entreprises récalcitrantes, et ensuite parce que la réglementation traditionnelle se contente en général de fixer des limites à ne pas franchir, et ne propose aucun avantage aux entreprises qui iront au-delà des exigences minimales.

Leaders and Laggards s'intéresse à des outils novateurs qui peuvent compléter la boîte à outils en matière de politiques¹. L'ouvrage se présente en deux parties. La première explore l'éventail croissant des solutions nouvelles disponibles pour encourager les petites et moyennes entreprises (PME) à adopter de saines pratiques environnementales. La deuxième se penche sur cette même question, dans le contexte cette fois très différent des grandes sociétés. Dans chacun des cas, la présentation générale et la revue des nouvelles stratégies disponibles en protection de l'environnement sont suivies d'un choix d'études de cas. Le lecteur généraliste appréciera surtout le survol des outils présentés aux chapitres 2 (PME) et 6 (grandes sociétés). Les diverses études de cas exhaustives tirées de l'expérience australienne (en carrosserie, réfrigération et climatisation, production maraîchère, secteur minier, ainsi que l'expérience de l'État de Victoria en ce qui touche aux plans d'amélioration environnementale et comités de liaison communautaires), fournissent également des renseignements intéressants sur la manière dont un gouvernement peut amener des associations industrielles et de grandes

sociétés à se mobiliser face aux défis environnementaux.

Le milieu de la PME regroupe un nombre si élevé de petites entreprises qu'il est quasiment impossible d'instaurer un système efficace de surveillance et d'application de la réglementation. Les PME représentent en effet plus de 90 % de toutes les entreprises des économies de l'OCDE, et sont à la source de près de 70 % de la pollution dans tout le Royaume-Uni. Nombre de ces entreprises frôlent toujours le seuil de rentabilité et perçoivent la protection de l'environnement comme une charge financière supplémentaire au-dessus de leurs moyens. S'il existe des solutions satisfaisantes pour les PME, elles exigent habituellement des investissements en procédés, équipement ou expertise que de nombreuses entreprises ne peuvent pas effectuer, ne disposant pas des ressources techniques et financières suffisantes. La réglementation des PME représente ainsi un défi considérable pour les administrations publiques.

Une des approches privilégiées par les auteurs à l'égard des PME regroupe diverses formes de vérification de la conformité par des tierces parties (substituts réglementaires). Comme leur nom l'indique, les substituts réglementaires sont des intervenants non gouvernementaux pouvant jouer un rôle similaire à celui d'une administration publique dans la surveillance des PME et l'appui aux actions qui favoriseront la durabilité écologique. Les auteurs présentent cette approche comme un moyen de rendre efficace la réglementation gouvernementale sans pour autant peser trop lourdement sur les ressources publiques.

Une version de ce régime réglementaire de surveillance consiste à exiger des audits environnementaux ou des auto-inspections, processus vérifiés par des comptables. Ces outils favorisent la responsabilisation à l'interne, mais ils exigent la dissémination de l'information sur les risques et la gestion environnementale, et sont plus efficaces dans les domaines où l'association industrielle est très active et peut jouer

un rôle de sensibilisation. L'élaboration de solutions satisfaisantes pour tous, où l'adoption de mesures réduit les coûts pour l'entreprise, favorise la mise en œuvre et accroît les avantages d'une telle approche. C'est cette méthode qui a été adoptée en Australie pour contrôler l'utilisation de solvants dans la réparation des carrosseries, en obligeant les utilisateurs commerciaux à soumettre à l'organisme de réglementation responsable un rapport sur leur programme de gestion des déchets. Afin d'encourager les acteurs de l'industrie à soumettre des rapports véridiques, l'organisme de réglementation atténue les sanctions dans les cas de violation de la réglementation lorsque l'entreprise a agi de bonne foi et fait des efforts en vue de se conformer à la réglementation en vigueur.

Une deuxième méthode consiste en des pressions exercées par les fournisseurs ou les clients, comme cela a été le cas en Ontario, où l'association des carrossiers a conclu une entente avec le milieu des assurances. En vertu de cette entente, la couverture d'assurance des ateliers de carrosserie devient conditionnelle à leur adhésion au code de déontologie de l'association. Enfin, une troisième version du régime réglementaire de surveillance par des tierces parties consiste à assurer une surveillance directe par l'intermédiaire de l'association industrielle; le gouvernement peut alors offrir des incitatifs aux entreprises pour les encourager à se conformer à un code de déontologie supervisé par leur association industrielle. Ces incitatifs vont du soutien à la formation à la participation aux programmes reconnus du type Éco-logo.

Dans leur approche à l'égard des grandes sociétés, Gunningham et Sinclair s'intéressent aux nouvelles formes de coréglementation ou de cadres de travail participatifs qui offrent une autre option que le traditionnel système d'injonction et contrôle. À leur avis, le contexte réglementaire actuel est trop lourd, et ils jugent la loi comme un outil émoussé, qui ne peut toujours être ajusté à la complexité des questions environnementales. Les auteurs explorent ainsi diverses formes

de partenariats entre l'industrie, les gouvernements et la société civile, qui pourraient offrir des solutions de rechange à l'approche d'injonction et de contrôle à la réglementation des grandes sociétés.

S'il est efficace d'offrir de l'information aux entreprises dans le cas des PME, on suggère un autre outil d'information pour contrôler le comportement des grandes sociétés : il s'agit de pointer du doigt les pollueurs en diffusant de l'information auprès du public. Les grandes sociétés sont plus susceptibles que les petites entreprises de réagir aux menaces à leur image, car elles sont plus conscientes de l'importance de l'aval social du public et sont de meilleures cibles pour les campagnes de sensibilisation orchestrées par les groupes environnementaux. En divulguant aux ONG environnementales et aux groupes communautaires de l'information sur le dossier environnemental et les plans d'avenir des grandes sociétés, celles-ci sont amenées à tenir compte de leur réaction à l'étape de la planification, soit lorsqu'il est moins coûteux pour l'entreprise d'opter pour des mesures qui limiteront l'impact environnemental de leurs activités. Certaines sociétés iront même jusqu'à travailler avec des comités de liaison communautaires pour vérifier que leur développement futur ne nuira pas à leur crédibilité auprès du public.

Une autre stratégie passe par la négociation d'ententes qui fixent par consensus des objectifs précis. L'on observe trois variantes de cette méthode. La première fixe des objectifs qui ne sont pas juridiquement contraignants et dont l'atteinte ne peut être évaluée que si les échéances, les mécanismes de reddition de compte et la participation du public sont clairs et assurés. La deuxième représente les ententes juridiquement contraignantes utilisées aux États-Unis et dans le cadre desquelles l'État offre une certaine souplesse réglementaire en échange de résultats excédant la stricte conformité à la réglementation. Enfin, la troisième est le covenant des Pays-Bas, où chaque usine doit signer une entente

stipulant les objectifs environnementaux à atteindre ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour le faire. Le mode d'application de ces ententes consiste à imposer des exigences de permis plus rigoureuses aux usines non conformes. Les résultats de cette approche sont mixtes, et la réussite est étroitement liée au contexte de chaque entente.

L'ouvrage aborde également divers types de mesures volontaires et coréglementaires, mais l'on reconnaît implicitement que ces mesures sont rarement entièrement volontaires. La plupart du temps, l'on constate qu'une menace extérieure (comme la probabilité d'une nouvelle réglementation gouvernementale très restrictive) pousse les entreprises à l'action. La dimension volontaire se limite à la prise d'initiatives par les entreprises avant qu'on ne les leur impose. Néanmoins, cette approche est significative en ce qu'elle permet aux entreprises de se conformer aux exigences environnementales de la manière la plus rentable.

Dans l'ensemble, l'ouvrage constitue la première revue détaillée des divers moyens d'action nouveaux en matière de protection de l'environnement. Les auteurs ont accordé une grande attention à l'expérience australienne (les principales études de cas proviennent de l'État de Victoria), mais les chapitres de synthèse couvrent l'Australie, l'Europe, l'Asie et l'Amérique du Nord. Sans être exhaustif, cet ouvrage a le mérite de présenter un excellent survol des tendances actuelles en matière de politiques environnementales. Les auteurs ne se sont pas arrêtés aux mesures traditionnelles (taxation et systèmes d'inspection et d'amendes), mais ils en reconnaissent la valeur en tant que composantes d'un ensemble d'outils réglementaires. Il est évident que Gunningham et Sinclair sont en faveur de l'utilisation d'une gamme de mesures, choisies en fonction de la problématique et du contexte propres à chaque situation.

Note

- 1 Voir également l'article de F. Maged dans ce numéro d'*Horizons*.

Une question de confiance

Onora O'Neill
(Cambridge University Press, 2002)

Révisé par
Leigh Turner
Université McGill

Lancé par la BBC dans le cadre de sa série « Reith Lectures 2002 », *A Question of Trust* traite de la confiance dans les sociétés contemporaines. Philosophe, directrice du Newham College de Cambridge, baronne de Berngarve et membre indépendante de la chambre des Lords, O'Neill y analyse l'émergence d'une culture de la méfiance, les causes et les conséquences de la perte de confiance sociale et le rôle de médias dans cette dégradation.

La confiance, insiste O'Neill, est une condition préalable à un ordre social relativement pacifique et stable et fait partie intégrante de la psychologie individuelle et de celle des interactions interpersonnelles. Voyager en métro et en train, conduire une voiture sur des autoroutes encombrées, manger dans des restaurants et acheter des aliments dans les épiceries sont toutes des activités qui requièrent une confiance envers autrui et envers des systèmes technologiques complexes. La perte de confiance peut avoir des conséquences désastreuses, par exemple, lorsque nous savons que les installations de traitement des eaux sont mal surveillées, que l'on vend sciemment des véhicules défectueux et que le service de police et le système judiciaire perdent toute crédibilité aux yeux des citoyens. Nous devons pouvoir faire confiance à notre entourage. Lorsque cette confiance est minée, notre sentiment de sécurité et notre capacité de compter sur les autres sont gravement compromis. Il n'est pas facile de rétablir des relations de confiance une fois qu'elles sont brisées. Comme l'observe O'Neill, le capital social acquis après avoir accumulé de la confiance et s'être bâti une réputation de fiabilité, d'honnêteté et d'intégrité constitue une ressource qu'il ne faut pas gaspiller sans raison.

Selon O'Neill, de nombreux observateurs de la société contemporaine affirment que nous sommes au cœur d'une crise de confiance. Divers sondages indiquent une diminution

du degré de confiance envers les dirigeants d'entreprises, les chefs religieux, les autorités publiques, les prestataires de soins de santé, les scientifiques et les médias. Remettant ces résultats en question, O'Neill soutient que les sondages ne peuvent saisir la complexité des attitudes actuelles envers les institutions et les autorités. Elle affirme que les gens gardent confiance envers divers professionnels et le démontrent par leur comportement, tout en adoptant une culture de la méfiance. Interrogés à ce sujet, nous exprimons notre incapacité à faire confiance aux autorités et aux agences gouvernementales. Dans la pratique, nous continuons d'accorder notre confiance aux médecins, aux infirmiers, aux pilotes de ligne, aux chercheurs en médecine, aux ingénieurs ainsi qu'à de nombreux autres professionnels et gens de métier. O'Neill laisse entendre que les sociétés contemporaines sont moins confrontées à une crise de confiance qu'à une montée du scepticisme public à l'égard de la plupart des organismes et des autorités.

On considère souvent la « transparence » et les nombreux règlements, lignes directrices et normes concernant les pratiques optimales comme des mécanismes favorisant la confiance du public. Toutefois, O'Neill dénote que le maître mot « transparence » et la montée d'une culture de la vérification, qui assure une étroite surveillance des organismes et en relève les pratiques, ne favoriseront sans doute pas la naissance de relations de confiance. L'accent sur la transparence signifie que le citoyen intéressé a maintenant accès à une pléthore de renseignements. Les procès-verbaux de comités, les missions institutionnelles, les codes de déontologie, les rapports trimestriels ou annuels, les « bulletins » des institutions, les classements des entreprises, les rapports financiers accessibles au public, tous servent à favoriser une plus grande transparence et à rendre les organisations responsables à l'endroit des personnes intéressées.

Leigh Turner
est professeur adjoint
à l'unité d'éthique biomédicale du
Département de médecine sociale
de l'Université McGill.

Alors que l'on vante la transparence comme mécanisme destiné à bâtir des liens de confiance, O'Neill est d'avis que cette transparence et les mécanismes de vérification peuvent également engendrer leurs propres supercheries. La divulgation de tous les documents d'ordre organisationnel risque de susciter des réticences parmi les gestionnaires et les employés face à la discussion ouverte des décisions et des pratiques. Les communiqués des

de faire réaliser de meilleures évaluations de fond par des gens qualifiés que de respecter les normes approximatives de divers indicateurs de performance. Elle affirme également que nous devrions moins nous soucier de la transparence et nous concentrer davantage sur l'élimination de la tromperie. Elle souligne l'importance de combler des obligations institutionnelles et professionnelles significatives.

à de l'information valable et fiable. Trop souvent, souligne O'Neill, l'intégrité du journalisme est grandement compromise par des questions d'ordre financier et d'autres formes de conflits d'intérêts. Le sensationnalisme – le journalisme visant le spectacle et le divertissement – laisse les citoyens sceptiques à l'égard des institutions et des autorités publiques, et, au bout du compte, incertains quant à savoir s'ils doivent accorder leur confiance ou non à des organisations sociales et à des personnalités publiques. Il s'installe une culture de la méfiance dans laquelle les gens hésitent à accorder leur confiance; ils doivent toutefois faire confiance à certaines personnes et à certaines organisations s'ils veulent réussir à trouver leur chemin dans le monde qu'ils habitent. O'Neill soutient que la liberté de presse est indissociable de certaines responsabilités. On doit amener les journalistes à respecter des normes rigoureuses si l'on veut que leurs reportages occupent un rôle significatif dans l'information des citoyens.

Il est possible que le scepticisme, la méfiance ou la perte de confiance – appelez le phénomène comme il vous convient – reflète une certaine maturité et un certain bon sens.

entreprises risquent d'être rédigés en « jargon officiel ». Les systèmes de vérification, les fiches de notation et les mesures de performance peuvent amener les organisations à se laisser aller à des pratiques douteuses. Face aux pressions exercées par la mise en place d'indicateurs de performance mesurables et déclarables, les organisations et professionnels peuvent être amenés à laisser de côté leurs obligations principales. Chercher à atteindre des notes élevées par rapport aux indicateurs de performance peut empêcher les gens de remplir leurs véritables responsabilités.

Les établissements scolaires, par exemple, peuvent être poussés à se concentrer sur des résultats de tests et des mesures objectives plutôt que de s'assurer que les étudiants apprennent réellement la matière ayant de la valeur et de l'importance. La dévotion servile à l'égard des données comparatives et d'autres indicateurs de performance peut mener à l'hypocrisie et à la tromperie. Même lorsque les professionnels sont sincères dans leurs relations, ils consacrent un temps considérable à remplir des formulaires et satisfaire les exigences de la bureaucratie plutôt que d'offrir des services professionnels tels que des rendez-vous avec des patients ou le traitement de maladies ou de blessures. O'Neill est d'avis qu'il serait souvent plus efficace

Sévèrement critique envers le rôle des mécanismes de vérification en tant qu'outils favorisant la confiance sociale, O'Neill l'est également envers les médias. Tout en reconnaissant le rôle actif des médias d'information en ce qui concerne la dénonciation des pratiques douteuses des entreprises et des gouvernements, elle note que les journalistes sont parmi les professionnels perçus comme les moins fiables dans les sondages relatifs aux questions sociales. Elle laisse entendre que, si nous vivons dans une culture de la méfiance, c'est parce que les citoyens sont incertains de la fiabilité des commentaires des médias. On trouve souvent ensemble, d'une part, d'excellents exemples de journalisme d'enquête critique et des reportages boiteux, et d'autre part, des sources non identifiées; le non-recours à des sources fiables; des titres incorrects; l'utilisation de propos tendancieux qui viennent semer la confusion dans des analyses minutieuses; le passage sous silence d'opinions importantes ou l'indifférence à leur égard; et la destruction de la réputation de personnes qui mériteraient d'être traitées avec davantage de considération.

O'Neill laisse entendre que l'accès à l'information pose rarement problème dans nos sociétés contemporaines; la véritable épreuve consiste à avoir accès

O'Neill souligne avec justesse la difficulté de déterminer ce qui constitue des connaissances fiables dans des contextes sociaux où politiciens, scientifiques, dirigeants politiques et autres autorités puisent souvent dans des faisceaux de preuves concurrentes et des témoignages d'experts contradictoires. Toutefois, sa critique des pratiques journalistiques omet un point important concernant la perte de confiance envers les institutions et les autorités. Bien que les journalistes méritent parfois d'être critiqués lorsqu'ils se servent de personnalités comme boucs émissaires, lorsqu'ils exagèrent les lacunes des institutions et qu'ils puisent dans des sources de preuves et de témoignages indignes de confiance, la montée du scepticisme public envers les institutions et les autorités n'est peut-être pas simplement causée par le journalisme du type « je t'ai eu » et les reportages sensationnalistes. Il est possible que la perte de confiance

et la montée du scepticisme envers les agences et les autorités soient reliées à des incidents particuliers qui portent grandement atteinte à l'intégrité de diverses organisations et professions.

Tout au long du XXe siècle, l'exploitation abusive des sujets de recherche a soulevé des questions graves et troublantes sur l'intégrité de nos chercheurs en médecine, sur la pertinence des lignes de conduite des professionnels et des normes d'application réglementaire. Les propos mensongers de Richard Nixon et les scandales qui l'ont éclaboussé, lui et de nombreuses autres personnalités politiques et organismes gouvernementaux, ont soulevé des questions légitimes à propos de l'intégrité des organisations gouvernementales des États-Unis. La guerre du Vietnam a suscité des interrogations légitimes à propos de l'intégrité de l'armée américaine, de la CIA et du Pentagone. Certains dossiers, allant de la débâcle de la *Ford Pinto* à l'effondrement d'Enron, ont soulevé un questionnement profond quant au sérieux des entreprises et de leurs dirigeants. Les cas d'abus sexuels perpétrés par des membres d'organisations religieuses, passés sous silence par d'éminentes autorités religieuses, ont soulevé des questions déroutantes sur l'intégrité morale des chefs religieux.

O'Neill fait valoir que les sociétés ont toujours comporté des gens et des organisations indignes de confiance et que nous ne devrions pas présumer que la perte de confiance est simplement due à des cas individuels de comportement illégal ou contraire à l'éthique. En revanche, en faisant cette affirmation, O'Neill omet un autre point important : celui du rôle crucial d'un journalisme d'enquête fiable. Elle laisse entendre qu'on aurait tort de conclure à une perte de confi-

ance. C'est plutôt le degré de méfiance qui a augmenté alors que les gens continuent d'afficher une attitude de confiance envers les médecins, les scientifiques, les ingénieurs et autres personnalités.

On pourrait cependant soutenir que le degré de confiance envers de nombreuses professions et institutions sociales a bel et bien diminué. Le fait n'est pas que les autorités et les organismes sociaux soient devenus moins dignes de confiance; une telle affirmation devrait être étayée par une analyse historique détaillée pour tout un ensemble d'organisations. On pourrait plutôt prétendre que la confiance accordée aux institutions sociales et aux autorités publiques a souvent été mal placée. Les autorités gouvernementales, les dirigeants d'entreprises, les officiers militaires et les professionnels ont souvent favorisé leurs propres intérêts au détriment de l'intérêt public ou des préoccupations des citoyens vulnérables. Ce qui a changé, c'est l'émergence de nouveaux modes de journalisme d'enquête et d'autres formes de critique sociale qui ne servent pas uniquement de porte-parole au gouvernement, aux forces armées, aux intérêts des sociétés et aux autres institutions sociales puissantes. Ajoutons l'émergence d'une classe de citoyens qui ne considère plus automatiquement que le gouvernement, les forces armées et les entreprises agiront toujours au meilleur des intérêts des citoyens et des communautés.

On évoque souvent la baisse de confiance avec nostalgie, la considérant comme une grande perte. On suppose ainsi qu'il serait avantageux de pouvoir revenir à l'ancien degré de confiance envers les professionnels et les institutions sociales. Une interpré-

tation différente est que la hausse du degré de confiance en général – sans tenir compte des situations particulières et des actes posés par les organisations et les individus – témoignerait d'une hausse du degré de crédulité. Bref, il est possible que le scepticisme, la méfiance ou la perte de confiance – appelez le phénomène comme il vous convient – reflète une certaine maturité et un certain bon sens.

Comme O'Neill et de nombreux sociologues le soulignent, la confiance est un élément fondamental de la vie sociale. Une dégradation complète de toutes relations de confiance nous mènerait à une véritable catastrophe sociale, psychologique et institutionnelle. Une confiance totale envers toutes les affirmations faites par les autorités politiques, spirituelles, médicales, scientifiques, militaires et administratives nous guiderait vers une autre sorte de catastrophe. Ouvrage de commentaires sociaux d'ordre général plutôt qu'analyse sociale détaillée, *A Question of Trust* laisse inexploree la question de la façon d'apprécier les preuves, de sonder la crédibilité de l'information et d'évaluer les affirmations de divers experts dans des circonstances particulières. Une analyse encore plus poussée des institutions sociales dans des contextes historiques spécifiques pourrait nous fournir un aperçu pratique des circonstances dans lesquelles nous devrions engager, refuser ou retirer notre confiance. O'Neill reconnaît le rôle fondamental de la confiance dans la promotion d'un ordre social démocratique. Le scepticisme est, lui aussi, une partie importante de la vie des sociétés démocratiques.

Vers des politiques canadiennes d'éducation fondées sur la recherche

Patrice de Broucker et Arthur Sweetman, éd.

(Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2001)

Critique faite par

Sandra Bach

Le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Sandra Bach est analyste des politiques à la Direction générale de la politique sur l'apprentissage de Développement des ressources humaines Canada.

L'ouvrage de Patrice de Broucker et d'Arthur Sweetman, intitulé *Vers des politiques canadiennes d'éducation fondées sur la recherche*, décrit et évalue l'utilisation de politiques fondées sur des données probantes au Canada selon les points de vue de différents chercheurs, responsables de l'élaboration des politiques dans le domaine de l'éducation. De nombreux exemples d'études de cas accompagnent ces analyses. Cet ouvrage est une source d'information utile pour les analystes des politiques, les chercheurs et les décideurs, en particulier dans le domaine des politiques d'éducation.

La nature de la gouvernance et de l'élaboration de politiques dans les sociétés occidentales a été l'objet d'un certain nombre de transformations et de tendances qui, en particulier depuis les années 1990, ont influé la manière dont les politiques et les programmes sont conçus et évalués. Dans le nouveau paradigme de gouvernance que Gilles Paquet a désigné sous le nom de gouvernance distribuée, horizontale (1999), le pouvoir est réparti entre un grand nombre d'acteurs, dont la société civile, les secteurs public et privé, et les gouvernements. Des sondages d'opinion (EKOS, années 90) ont révélé qu'un public qui reconnaît de moins en moins la légitimité de différentes formes d'autorités réclame une gouvernance plus ouverte et plus transparente, et une plus grande imputabilité pour les politiques et les programmes publics. L'utilisation grandissante de politiques fondées sur la recherche s'inscrit dans ce nouveau contexte de gouvernance.

Plutôt que de mettre l'accent, comme le veut la tradition, sur la performance des programmes par l'évaluation du rendement des programmes d'enseignement et des étudiants, de Broucker et Sweetman soutiennent que les politiques fondées sur la recherche privilégient la durée, ainsi que les impacts et les résultats étendus des programmes, plutôt que sur les extrants. L'introduction de cet ouvrage soulève des questionnements

liés au domaine de l'éducation au sens large, mais aussi sur l'acquisition des compétences individuelles à long terme, y compris l'effet des programmes d'enseignement sur les individus du point de vue de l'amélioration des résultats sur le marché du travail. Par exemple, Benjamin Levin s'interroge dans le premier chapitre sur la relation entre les données probantes issues des sciences sociales et les pratiques en éducation. Comment les politiques et la recherche fondées sur des données probantes influent-elles l'élaboration de politiques?

Compte tenu de la pertinence particulière des politiques et de la recherche fondées sur des données probantes, de leur utilisation et de leur influence sur le processus politique, la présente critique portera sur les quatre premiers chapitres qui traitent expressément de ces enjeux, l'étude de cas du quatrième chapitre et les réflexions livrées à la fin de l'ouvrage. Il est particulièrement pertinent pour les analystes des politiques d'éducation et les chercheurs, tant au sein de la Fonction publique qu'à l'extérieur, de savoir si les processus politiques et la recherche fondés sur des données probantes peuvent remplir leur promesse, à savoir produire des analyses plus efficaces qui démontrent les résultats des politiques publiques.

L'auteur Benjamin Levin fait une contribution appréciable à l'ouvrage via son chapitre intitulé « Knowledge and Action in Educational Policy and Politics », qui traite de la relation entre la recherche et l'action politique. Levin fait valoir que les observations à l'effet que la recherche fondée sur des données probantes a été décevante et n'a guère eu d'impact sur les politiques publiques s'appuient souvent sur une compréhension erronée du processus politique.

Les processus d'élaboration de politiques sont complexes, compte tenu des pressions exercées sur les gouvernements, notamment les pressions et les contraintes temporelles des

mandats, les effets du lobbying, les crises et les changements, l'influence du parti d'opposition, la priorité accordée à la réélection et des approches différentes dans l'utilisation de la recherche. Ces pressions influent sur la recherche fondée sur des données probantes et l'empêchent parfois d'aboutir à des politiques gouvernementales. Levin fait valoir un point important, à savoir que les croyances sont plus importantes que les faits. Les croyances et les récits modèlent les faits, imposant des limites à la capacité des données probantes (vu la complexité de l'évaluation des résultats) de façonner les politiques.

Levin conclut que les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques engagés dans des politiques fondées sur la recherche doivent adopter une perspective à long terme, car les idées prennent du temps à s'insinuer dans le processus politique. Il établit une distinction entre la diffusion de la recherche et son *impact*, soutenant que ce dernier est fondé sur l'apprentissage. La tâche des chercheurs consiste à s'assurer que des preuves empiriques et une réflexion circulaire sont à la base de l'apprentissage public. Les chercheurs doivent également utiliser de nombreux véhicules de communication pour rejoindre divers auditoires afin de favoriser l'apprentissage public.

D'autres collaborations à cet ouvrage offrent également un éclairage utile sur les politiques fondées sur la recherche. Dans « Data, Data Everywhere (and we don't know what to do): Using Data for Wise Decisions in Schools », Lorna Earl scrute les nouvelles pressions et exigences auxquelles sont soumis les gestionnaires et les administrateurs scolaires concernant l'utilisation de renseignements fondés sur la recherche pour faire état du rendement des programmes et rendre des comptes. Souvent, ce processus n'est cependant pas accompagné des directives et du soutien requis pour ce genre d'évaluation du rendement. L'auteure observe que les administra-

tions scolaires ont besoin de soutien pour déterminer, interpréter et analyser les données et pour comprendre les exigences, les méthodologies, les forces et les défis associés à ce mode de présentation de l'information. Elle préconise une utilisation avisée des données et l'établissement de liens

de Glickman, toutefois, Penny Milton observe que les politiques fondées sur la recherche doivent être clairement liées à des objectifs. Sommes-nous intéressés à avoir des données sur le rendement et les réalisations de l'étudiant « moyen », ou à nous doter de politiques d'éducation en tant que

Les observations à l'effet que la recherche fondée sur des données probantes a été décevante et n'a guère eu d'impact sur les politiques publiques s'appuient souvent sur une compréhension erronée du processus politique.

entre les données et des arguments convaincants. Les données et la mesure du rendement, sans un éclairage pertinent qui repose sur des arguments de causalité logiques, ne sont pas très utiles.

Dans son évaluation de l'article de Lorna Earl, Harvey Weiner approuve l'argumentation de cette dernière en faisant valoir qu'il existe peut-être une tendance à utiliser des données disponibles et prêtes à être utilisées pour les évaluations du rendement scolaire, mais qui ne sont peut-être pas appropriées. Weiner insiste sur l'importance d'une liaison partagée et cohérente avec les administrateurs scolaires quant aux données à recueillir et à la manière de les utiliser pour qu'elles éclairent la prise de décisions au profit de l'éducation.

Dans « Do Education Systems Count? The Role of Administrative and Assessment Data », Victor Glickman fait écho aux propos de Benjamin Levin en faisant allusion au *récit empirique*. Glickman soutient que les données sont dépourvues de valeur à moins qu'elles ne soient liées à un récit fondé sur des données probantes et porteur de sens pour les intervenants qui agiront à la lumière de celles-ci. L'utilisation efficace des données, soutient-il, requiert la promotion d'une culture de la gestion du rendement et d'outils qui améliorent les réalisations des étudiants. Dans sa critique du chapitre

politiques sociales afin d'aider les étudiants des milieux socio-économiques défavorisés? De quels résultats éducatifs nous préoccupons-nous, et pour qui? Milton souligne avec justesse que l'évaluation du rendement et des programmes fondés sur la recherche devrait être associée à des objectifs clairs en matière de politiques, ce qu'elle appelle un *cadre de gestion du rendement*. À défaut de quoi les écoles ne seront pas du tout tenues responsables des résultats d'individus ou de groupes donnés. Les données que nous choisissons de mesurer reflètent les objectifs des programmes.

Enfin, Warburton et Warburton, dans « Should the Government Sponsor Training for the Disadvantaged? », présentent une étude de cas novatrice et intéressante qui démontre une utilisation efficace de techniques fondées sur la recherche afin d'estimer l'impact des programmes de formation. Cette étude de cas, évaluée par Judith Wright, est considérée comme étant à la fois utile et rare. Warburton et Warburton font état d'un certain nombre d'erreurs communes qui risqueraient d'être préjudiciables à l'évaluation des programmes, et proposent une conception expérimentale créatrice pour l'évaluation des programmes de formation gouvernementaux qui évite nombre d'écueils des analyses fondées sur des données probantes.

Judith Wright conclut l'ouvrage en déclarant ce qui suit : le débat relatif aux politiques fondées sur la recherche devrait s'étendre aux conseils scolaires, aux établissements d'enseignement et aux enseignants; un programme ciblé pour l'analyse des données d'évaluation devrait être élaboré; et un large éventail de perspectives pour la discussion d'un programme de recherche devrait être pris en considération.

Cet ouvrage représente un apport appréciable à un domaine d'une importance grandissante de l'analyse des politiques et de la recherche. Il traite de nombreux avantages des politiques fondées sur la recherche, tout en faisant ressortir leurs limites et leurs défis. Un élément important est soulevé, à savoir que les analyses de ce type requièrent des débats, des stratégies et le soutien de personnes qui n'ont pas été appelées à les entreprendre dans le passé. Comme le fait valoir Earl, ce type d'analyse exige une interprétation judicieuse des données et la connaissance de leurs forces et de leurs faiblesses. Ou encore, comme le soutient Levin, l'utilisation de politiques fondées sur la recherche doit être étayée par des preuves empiriques, une réflexion circonspecte et des récits (c.-à-d., des arguments) logiques.

On se gardera d'accorder une confiance excessive à l'évaluation des politiques et des programmes fondés sur la recherche. Il ne s'agit pas simplement d'obtenir les « faits appropriés » à l'évaluation des politiques. Les politiques se situent dans un contexte politique donné, et les objectifs des politiques et des programmes reposent sur l'articulation de paradigmes de politique et stratégique préexistants. De plus, comme l'observe Levin, les croyances modèlent les faits. Le choix des données et des faits à examiner reflète les croyances du chercheur, de l'analyste des politiques ou du décideur. Les faits peuvent se prêter à différents récits selon les différents angles adoptés.

Notons que les chapitres étudiés ne portent pas sur des domaines des

politiques dans lesquels il est extrêmement difficile d'obtenir des données, en particulier pour le lancement d'un programme nouveau ou inédit. Le risque des politiques fondées sur la recherche est le suivant : celles-ci peuvent être quelque peu conservatrices à l'étape de la formulation des politiques. En outre, elles risquent d'engendrer le phénomène de « la queue qui agite le chien ». Dans ce cas-là, les données probantes ne façonent pas les politiques; c'est plutôt le choix des politiques qui peut être rationalisé par l'utilisation de certaines preuves ou données. Les données sont présélectionnées à la condition de corroborer des convictions relatives à la politique ou au programme.

Il pourrait être dit que l'utilisation de politiques fondées sur la recherche constitue une méthodologie utile pour l'évaluation de l'impact des programmes qui devrait souvent être utilisée de pair avec d'autres méthodes. D'autres méthodes peuvent compléter ou, parfois, remplacer les politiques fondées sur la recherche. Ces méthodes pourraient inclure l'analyse d'enquêtes et l'évaluation de programmes traditionnelles, les commentaires de groupes témoins, l'engagement public, les critiques de livres, les vérifications et d'autres méthodologies, selon le cas.

Malgré certaines limites, les politiques fondées sur la recherche offrent une perspective favorable à l'amélioration de l'évaluation et de la formation des politiques et des programmes, qui vise à améliorer la reddition de comptes des programmes financés par les deniers publics. Compte tenu des promesses et de la pratique actuelle des politiques fondées sur la recherche au Canada, l'ouvrage de Patrice de Broucker et d'Arthur Sweetman est fortement recommandé. Les politiques fondées sur la recherche sont utiles lorsqu'elles sont utilisées avec un certain niveau de connaissances et d'expérience, mais elles comporteront, à l'instar des autres méthodologies, des limites et des défis.

Renvois

Paquet, Gilles (1999). « Tectonic Changes in Canadian Governance ». Tiré de *How Ottawa Spends 1999-2000: Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, publié par Leslie Pal. Don Mills: Oxford University Press.

Notes

- 1 Thomas Kuhn, dans son classique de 1970 intitulé *La structure des révolutions scientifiques*, Volume 2, soutient qu'un paradigme est un modèle contenant des traditions cohérentes de recherche scientifique [ou scientifique sociale]. La théorie qui est le fondement du modèle doit obligatoirement être perçue comme supérieure à ses concurrentes, mais elle n'explique ou ne résout pas forcément tous les faits qu'elle aborde. Le nouveau modèle [occidental] de gouvernance, par opposition au modèle antérieur qui mettait l'accent sur *ce que fait l'État*, n'est pas un modèle complet, exhaustif et achevé; c'est plutôt une description de la gouvernance à laquelle souscrivent une proportion significative de chercheurs et d'analystes.
- 2 Notons qu'un certain nombre de sondages d'opinion ont observé le déclin de la confiance des citoyens envers leurs gouvernements, et la réclamation de mesures accrues de reddition de comptes. EKOS Research Associates a mené un certain nombre de sondages d'opinion au milieu des années 90, dans une série consacrée à la gouvernance.
- 3 Les données traditionnelles sur le rendement et la réussite scolaires comprennent des mesures comme les taux de fréquentation postsecondaire, les taux de participation et les données sur les admissions.
- 4 Les résultats des politiques désignent habituellement les changements ou les produits directement attribuables à l'action politique. Un résultat pourrait être l'augmentation du nombre d'étudiants fréquentant un établissement d'enseignement donné en raison d'une politique d'annulation des frais de scolarité pour un certain groupe, ou de l'octroi de subventions aux étudiants à faible revenu. Le résultat d'une politique est habituellement l'impact à plus long terme d'une politique qui est lié aux objectifs politiques, par exemple l'augmentation des taux d'activité d'un groupe donné ayant bénéficié d'un soutien pour acquérir des compétences particulières ou une meilleure formation.

Concevoir des aires protégées – Région sauvage pour la vie sauvage

9–11 septembre 2003
Yellowknife,
Territoires du Nord-Ouest

Ruth Waldick
Projet de recherche
sur les politiques
et
Environnement Canada

Ruth Waldick est analyste des politiques au sein de la division de la Conservation des habitats d'Environnement Canada. En détachement à temps-partiel auprès du PRP, elle collabore également au Projet de recherche sur le développement durable.

Malgré la rigueur du climat dans les territoires au nord du 60^e parallèle, l'environnement y est extrêmement sensible aux stress extérieurs tels que la pollution et les changements climatiques. C'est cette réalité qui a forgé les stratégies environnementales relatives au Nord, et qui a contribué à l'élaboration de politiques importantes à l'échelle internationale, telles que les restrictions imposées à l'usage de polluants organiques persistants puis leur interdiction. La sensibilité du biota nordique et la grande dépendance des résidents du Nord à l'égard d'espèces comme le caribou et le poisson, et des baies comme sources de nourriture créent dans le Nord canadien une situation très distincte de celle à laquelle est confrontée la population des régions du Sud. Aussi, les politiques en matière de développement durable et de conservation du Nord s'appuient-elles plus largement sur des facteurs scientifiques et sociaux. En matière de planification, l'approche est également plus intégrée et suppose la participation d'un large éventail de parties intéressées.

Ces questions ont été traitées dans le cadre de la conférence *Designing Protected Areas – Wild Places for Wild Life* qu'a tenue le Conseil canadien des aires écologiques (CCAÉ)¹. Dans la perspective de trouver des approches scientifiques qui permettront de réduire les risques environnementaux liés au développement industriel à grande échelle, les participants à cette conférence se sont intéressés au besoin de promouvoir et de favoriser une utilisation durable des ressources naturelles au profit des résidents du Nord. La conférence a attiré un nombre étonnamment élevé de participants provenant d'un large éventail de groupes d'intérêt, notamment des collectivités locales, communautés

autochtones des Territoires, organismes non gouvernementaux de l'environnement, représentants gouvernementaux, scientifiques et représentants de divers secteurs de l'activité économique.

Pendant les deux premiers jours de la conférence, les discussions ont porté essentiellement sur des propositions de politiques fondées sur des données scientifiques et sur des exemples de programmes d'aménagement durable du territoire dans le Nord canadien. Par la suite, des discussions en petits groupes ont été menées sur l'orientation des politiques en matière d'aires protégées. Les interventions ont révélé un degré élevé de coordination et de collaboration entre les divers groupes d'intérêt dans le Nord canadien, particulièrement en ce qui touche au développement durable. Des scientifiques ont fait des interventions portant sur deux grandes questions, soit la conservation des espèces importantes pour les collectivités nordiques, comme le caribou et le poisson, et la désignation et l'utilisation des espèces pertinentes en tant que bio-indicateurs. De nombreuses espèces ont été recensées comme particulièrement importantes dans la vie nordique, que ce soit d'un point de vue économique ou en raison de leur sensibilité aux perturbations, notamment les espèces vivant en milieux humides, les lichens, le caribou et l'ours. Les discussions ont porté en grande partie sur les stratégies visant à atténuer l'opposition entre les projets de développement à grande échelle, comme le pipeline de la vallée du McKenzie, et la protection des espèces (et de leur habitat) ayant une valeur économique aussi bien que culturelle pour les communautés nordiques.

Le caribou a fait l'objet d'une attention particulière étant donné son importance économique mais également en raison du défi que constitue la gestion

de l'espèce. Le caribou n'évolue pas dans des territoires précis, et c'est là la grande difficulté que représente la protection de l'intégrité de son habitat. En effet, non seulement le caribou se déplace-t-il sur de vastes étendues au cours d'une année, mais son modèle d'occupation du territoire varie de manière imprévisible d'une année à l'autre. En d'autres termes, on ne peut compter sur l'attribution d'aires de conservation fixes pour assurer la pérennité de l'espèce. Par contre, si cette imprévisibilité de comportement rend difficile l'adoption de mesures efficaces de conservation du caribou, elle a favorisé une approche intégrée de la gestion des territoires. C'est ainsi que des propositions de politiques novatrices évoluent actuellement dans le cadre de projets de collaboration réunissant des entreprises, des membres des collectivités et des biologistes. Pensons par exemple à l'idée d'introduire une formule plus souple de protection des habitats qui évolue parallèlement à la population touchée.

Le projet de gestion de l'aire Muskwa-Kéchika est l'un des exemples les plus frappants d'aménagement intégré du territoire; il s'agit d'une initiative créée par une entente consensuelle entre tous les groupes d'intérêt d'un territoire de 63 000 km² dans le nord-est de la Colombie-Britannique². Ainsi des activités diverses, exploration gazière et minière, foresterie, tourisme et autres activités de développement, sont menées dans des zones précises, et les approches au développement ont été élaborées et convenues par toutes les parties intéressées, y compris les entreprises (notamment Abitibi-Consolidated, Petro-Canada et West-coast Energy Inc.). Cette approche collaborative adoptée de plein gré par les parties a par la suite été entérinée par une réglementation provinciale³.

Bien qu'officiellement présentée comme un atelier sur la conservation de la faune, la conférence a, c'était prévisible, porté tout autant sur des questions d'ordre socio-économique que sur la faune et l'environnement. De fait, les discussions autour du pipeline de la vallée du McKenzie, de la conservation du caribou, et de l'aménagement de l'aire Muskwa-Kéchika soulignent l'importance du développement durable et de la conservation à l'échelle régionale et à celle des collectivités. La capacité démontrée de collaborer et de fixer des objectifs réciproquement favorables entre les entreprises, les collectivités locales et les organismes de conservation est significative. Enfin, le programme Muskwa-Kéchika, qui a donné de bons résultats depuis plus d'une décennie, et le projet en cours autour du pipeline de la vallée du McKenzie, sont tous deux d'excellents modèles d'approche intégrée en matière de politiques de développement durable.

Notes

- 1 Le CCAE prépare actuellement la publication des actes de la conférence.
- 2 <www.muskwa-kechika.com>. Site consulté le 20 janvier 2004.
- 3 <www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/M/98038_01.htm>. Site consulté le 20 janvier 2004.

Biodiversité 101 pour analystes des politiques

Depuis la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique de 1992, les recherches sur le rôle de la biodiversité pour la santé des populations et des écosystèmes se sont multipliées. Au nombre des avantages d'écosystèmes sains, mentionnons, entre autres, la fertilité des terres, la dégradation chimique des polluants, la régularisation des inondations, la rétention des terres, la filtration de l'eau et le contrôle des populations d'insecte nuisibles.

Au début des années 1990, l'Imperial College de Londres a effectué la première expérience scientifique démontrant l'importance de la biodiversité. Cette expérience a mis en lumière les changements importants survenant dans le flux de dioxyde de carbone, la production des plantes et la rétention des sels nutritifs et de l'eau dans les terres lorsqu'on modifie l'équilibre des espèces.

Les interactions propres à la biodiversité sont complexes et profondes ; elles ont une incidence sur un large éventail de problèmes, allant du changement climatique à la santé humaine. Désireux d'offrir aux analystes des politiques de l'information faisant autorité sur cet équilibre délicat entre la science et les impératifs socio-économiques, le Science and Development Network (SciDev.net) a lancé en février 2004 un nouveau site sur la biodiversité.

Les articles rédigés par des experts internationaux de premier plan portent sur l'actualité, des enjeux de politiques et des débats. Parmi les thèmes abordés, mentionnons les relations entre le fonctionnement des écosystèmes, la biodiversité, la santé humaine, le développement durable, la pauvreté, le changement climatique et l'agriculture moderne.

<www.scidev.net/dossiers/>
(Consultation le 6 mars 2004)

Explorer la promesse des politiques sociales reposant sur l'actif

Gatineau (Québec)
Les 8 et 9 décembre 2003

Andrew Jackson
Congrès du Travail du Canada

Andrew Jackson
est économiste principal au
Congrès du Travail du Canada.

Note du rédacteur en chef

Le lecteur pourra trouver un rapport de synthèse détaillé de cette conférence sur le site web du PRP à l'adresse <www.recherchepolitique.gc.ca>. L'article qui suit est un compte rendu critique rédigé par un des participants.

On parle beaucoup des politiques sociales reposant sur le soutien aux actifs au sein des cercles canadiens des politiques sociales par les temps qui courent, et certaines expériences communautaires sont présentement en cours avec l'appui de Développement des ressources humaines Canada. En décembre 2003, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral a organisé une conférence extrêmement intéressante et fort courue sur ce thème.

Les politiques axées sur les actifs sont perçues comme nouvelles, au sens que l'on donne aux philosophies du nouveau Parti travailliste de Tony Blair et des nouveaux Démocrates de Bill Clinton. Leurs promoteurs semblent considérer que cette approche s'inscrit en droite ligne dans le sillon des politiques d'aide sociale participatives plutôt que de la distribution pure et simple d'aide financière, l'accent étant mis sur l'équilibre entre les responsabilités et les droits. Les « nouvelles » politiques axées sur les actifs sont souvent mises en contraste avec les « anciennes » politiques de transfert des revenus, parfois perçues comme favorisant la dépendance plutôt que l'autonomie.

À l'affiche de la conférence figuraient les noms d'intervenants provenant autant du camp des promoteurs de ces politiques que de celui des experts aux opinions moins arrêtées et des responsables de l'élaboration des politiques au Canada. L'auditoire comprenait de nombreuses personnes – de tous les paliers de gouvernement et des organismes communautaires – venues voir pourquoi on fait tant d'histoire avec cette question.

Je m'y suis présenté comme un sceptique mal informé et en suis reparti comme un sceptique mieux informé. En fin de compte, bon nombre d'entre nous n'ont pas été très impressionnés par les exemples de politiques de soutien aux actifs dont on fait la promotion. Les débats ont toutefois souligné le caractère essentiel des actifs pour échapper à la pauvreté et ont soulevé certains enjeux d'une extrême importance pour les politiques sociales.

Pour l'instant, les politiques sociales reposant sur les actifs consistent en un certain nombre de programmes expérimentaux assurant la promotion de l'accumulation de l'actif par l'épargne ou des fonds de fiducie aux familles pauvres, y compris les assistés sociaux et les travailleurs à faible salaire. Aux États-Unis, et désormais au Canada sous le parrainage de Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), on procède à des expériences visant à bonifier les épargnes des familles pauvres (généralement par l'entremise du généreux versement d'un montant équivalent aux épargnes réalisées ou du double de celles-ci). Au Canada et aux États-Unis, les épargnes accumulées dans le cadre de ces programmes sont généralement destinées à des usages particuliers, comme l'éducation ou la formation, ou l'achat ou la réparation d'un logement. Au Royaume-Uni, le modèle du Savings Gateway ne comporte pas ce genre de restrictions. Les programmes expérimentaux diffèrent en fonction de l'ampleur des interventions, comme par exemple, l'ajout de conseils/soutien en matière de finances personnelles.

Un nouveau programme, de portée plus générale, le Child Trust Fund est en cours d'implantation au Royaume-Uni. Ce fonds offre un modeste versement comptant d'environ 1 000 \$ à la naissance de chaque enfant – et davantage pour les familles pauvres – d'où l'enfant peut effectuer des retraits à l'âge de 18 ans, moment où le compte fiduciaire s'est accru. Ce programme sera en vigueur à compter de 2005 et de nombreux détails, comme les frais d'administration et les interactions possibles avec d'autres pro-

d'actif signifie manque d'indépendance, surtout pour les assistés sociaux. Dans toutes les tranches d'âge, la répartition de la richesse est plus inégale que celle des revenus, ce qui creuse d'énormes écarts de bien-être chez les adultes et de possibilités pour leurs enfants. Une répartition très inégale de la richesse vient contredire l'idéal libéral de véritable égalité des chances étant donné que la situation financière des parents a d'énormes impacts sur les chances des enfants dans la vie.

Ces promoteurs avancent aussi certains arguments plus contestables. Notons en particulier les allusions à une culture victorienne de promotion de l'économie chez les pauvres sans ressources. Beaucoup vantent les mérites des programmes de primes à l'épargne non seulement parce qu'ils servent à donner des éléments d'actif aux pauvres, mais aussi parce qu'ils favorisent le changement de mentalité et l'adoption de meilleures habitudes financières. Ces programmes peuvent implicitement séparer les pauvres « méritants » des « non-méritants » en récompensant ceux qui sont prêts à épargner et à investir dans leur avenir. Cette argumentation est inacceptable pour ceux qui perçoivent la pauvreté comme un piège structurel plutôt que comme le résultat de pathologies individuelles.

Notons en particulier les allusions à une culture victorienne de promotion de l'économie chez les pauvres sans ressources.

grammes sociaux, sont encore en cours d'élaboration. Il n'y aura aucune restriction quant à l'utilisation des fonds une fois l'enfant âgé de 18 ans.

Les promoteurs de ces programmes font un certain nombre de remarques judicieuses (sans être révolutionnaires). L'actif, surtout l'actif financier, revêt une importance énorme pour ce qui est de donner aux gens un certain contrôle sur leur existence et leur avenir; la capacité de prendre des risques (investir dans de la formation, un logement, une petite entreprise, etc.); celle de faire des achats importants pouvant ouvrir de nouvelles possibilités (comme l'achat d'une voiture ou d'outils permettant d'accéder à un emploi); et celle de faire face à des interruptions de revenus ou à des situations d'urgence sur le plan financier, telles que des réparations urgentes au logement.

Comme l'a montré le récent sondage de Statistique Canada sur l'actif et les dettes, ceux qui sont pauvres sur le plan des revenus sont souvent pratiquement dépourvus d'éléments d'actif financiers et connaissent une situation précaire sur ce plan. Manque

Dernier point, les politiques gouvernementales – surtout les mesures fiscales – soutiennent, promeuvent même, l'accumulation d'actif au sein de la classe moyenne, par exemple, par l'entremise des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), des Régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) et de la Subvention canadienne pour l'épargne-études, et, pour les riches (faibles taux d'imposition sur les dividendes, les gains en capital, etc. comparativement à l'impôt sur les salaires). Si nous faisons de l'accumulation des actifs un véritable objectif de nos politiques, pourquoi en exclure les pauvres? De nombreux promoteurs de ces politiques appuient, logiquement, les formes de redistribution directe de l'actif par l'entremise de programmes financés à partir des impôts prélevés sur les gros héritages.

En bref, ceux qui insistent sur la nécessité d'une redistribution de l'actif soulèvent certains enjeux cruciaux en matière de justice sociale, et soulignent même le besoin de politiques plus radicales que le soutien au revenu des familles à faibles revenus, qui représente le statu quo.

En toute équité, il faut faire la distinction entre les opinions des organismes communautaires chargés d'administrer les programmes d'épargnes et les réalités politiques des nouveaux programmes d'aide sociale qui encadrent leur financement. Les organismes communautaires progressistes représentés à la conférence considèrent d'un très bon œil la formation aux aptitudes financières et les conseils financiers souvent rattachés à ces programmes, même si certains ne voient pas la raison profonde de cette association.

En général, même les promoteurs de ces programmes ont reconnu qu'à l'heure actuelle, ces expériences n'ont donné aucune preuve manifeste que les avantages des programmes d'épargne ne dépassent guère ceux que l'on attendrait d'un transfert d'argent comptant.

En ce qui a trait aux programmes expérimentaux reposant sur l'actif, en particulier les primes à l'épargne, les sceptiques ont soulevé d'excellentes questions.

Pourquoi obliger les pauvres à épargner?

Les pauvres ont un urgent besoin de revenus et de ressources. Il est pervers de récompenser les épargnes réalisées à même de très faibles revenus, car ces épargnes peuvent très bien être faites au détriment de besoins fondamentaux, comme l'alimentation, un logement décent et des soins médicaux. (C'est pourquoi les taux de participation aux programmes expérimentaux semblent extrêmement bas, et les ressources accumulées plutôt modestes.) Si nous voulons (comme nous devrions le faire) donner davantage accès à l'acquisition d'actifs chez les pauvres, pourquoi les obliger à épargner?

Il est utile de signaler, dans ce contexte, que les transferts d'assez grosses sommes en un versement forfaitaire aux familles à faibles revenus, par opposition à des versements mensuels, peuvent avoir des effets positifs très marqués. Ainsi, le crédit d'impôt annuel pour revenus gagnés aux États-Unis semble avoir d'autres usages que le supplément mensuel aux revenus puisqu'on peut s'en servir pour financer de gros achats, notamment verser un acompte sur l'acquisition d'une maison ou acheter une voiture. Cela semblerait amplement justifier les transferts d'actifs pour compléter les transferts de revenu.

Pourquoi ne pas investir dans des programmes, des mesures de soutien et des services publics?

Il est évident que la mise en place de programmes axés sur les actifs se fait au détriment d'autres dépenses publiques, qui pourraient permettre d'accroître les ressources en capital ou à long terme des personnes et familles

à faibles revenus. Des mesures plus directes comprendraient des programmes d'éducation destinés à la petite enfance, des programmes de formation ciblée et des subventions à l'accès à l'enseignement supérieur afin d'enrichir le capital humain des personnes et des ménages à faibles revenus; des subventions directes à des logements sociaux abordables; et du

Il est utile de signaler que les transferts d'assez grosses sommes en un versement forfaitaire aux familles à faibles revenus, par opposition à des versements mensuels, peuvent avoir des effets positifs très marqués.

soutien communautaire et à l'emploi pour les personnes handicapées.

Du point de vue de l'utilisation efficace des fonds publics, les taux de rendement de nombreux programmes publics sont sans doute plus élevés que leurs taux de rendement financier. Le Child Trust Fund du R.-U. semble une façon particulièrement contestable de se rapprocher de l'objectif déclaré d'égalité des chances par rapport à d'autres solutions, comme l'expansion des programmes d'éducation destinés à la petite enfance ou le subventionnement des frais de scolarité au niveau postsecondaire. S'il n'est pas possible de calculer de façon précise les taux de rendement individuel et social d'un investissement en éducation, il existe de nombreuses preuves à l'effet qu'ils sont nettement supérieurs à un taux de rendement financier réel à long terme de l'ordre de trois pour cent.

Par ailleurs, l'augmentation de l'actif des particuliers n'aura pas nécessairement pour effet d'augmenter le nombre d'investissements que les promoteurs espèrent voir les personnes et ménages à faibles revenus réaliser à mesure que leurs comptes d'épargne

arriveront à échéance, qu'il s'agisse d'un logement, de compétences, d'une formation ou d'études supérieures. L'hypothèse sous-jacente selon laquelle il est préférable de voir des particuliers acheter ce qu'ils souhaitent sur le marché est elle aussi contestable, à tout le moins pour certains investissements, surtout l'acquisition de compétences pour avoir accès à de meilleurs

emplois, étant donné la piètre qualité d'une bonne partie des cours privés de formation à court terme.

Certains de ces arguments relatifs à l'efficacité du financement public gagnent en pertinence si l'on envisage de passer d'initiatives communautaires à petite échelle à des programmes nationaux à grande échelle et de moyens d'épargne à court terme à des moyens à long terme.

L'épargne individuelle représente-t-elle une façon efficace d'accumuler des actifs?

Comme le montre l'exemple bien connu des REER par rapport aux régimes de retraite publics comme le Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec, les frais généraux afférents aux moyens d'épargne individuelle peuvent être très élevés. Sans doute les institutions financières du R.-U. s'approprient-elles à percevoir de un à deux pour cent par année pour administrer les comptes du Child Trust Fund.

L'expérience a également démontré que les taux de rendement des moyens d'épargne individuelle sont volatils sur de courtes périodes et qu'ils sont également sujets à fluctuation à long terme. Les taux de rendement réels peuvent varier énormément dans le temps, et la conjoncture des marchés au moment où les fonds arrivent à échéance peut différer de beaucoup. Différentes cohortes de personnes retireront donc des avantages très variables d'un même versement initial en raison des vicissitudes des marchés financiers et des taux d'intérêt. Il est manifeste que ces préoccupations s'amplifient selon les types d'épargne à long terme comme les comptes personnels à vie, dans lesquels certains voient peut-être un nouvel instrument de politique sociale.

Pourquoi ne pas commencer par régler les problèmes actuels?

Plusieurs participants à la conférence ont souligné qu'il était épouvantable de promouvoir l'accumulation des actifs parmi les pauvres alors que les programmes actuels d'aide sociale vont à l'encontre de cet objectif. Dans presque toutes les provinces, pour bénéficier de l'aide sociale, il faut avoir quasiment épuisé tout son actif financier, y compris les épargnes en vue de la retraite et de l'éducation des enfants. Ces règles soulèvent la critique de nombreux organismes anti-pauvreté et de nombreux experts en politiques sociales depuis des années.

Il faut à tout le moins protéger les programmes axés sur les actifs contre la récupération provenant des revenus d'aide sociale, ce qui s'est révélé un problème épineux sur le plan administratif. Mais il y a plus : l'accent

récemment mis sur l'importance des actifs pour échapper à la pauvreté et assurer l'égalité des chances aux enfants devrait nous pousser à éliminer les règles provinciales perverses et punitives en matière d'assistance sociale, qui obligent les pauvres à liquider presque tout leur actif financier pour pouvoir commencer à recevoir des prestations.

Et maintenant?

Nous pouvons nous attendre à voir la mise en place de plus en plus de programmes expérimentaux de soutien aux actifs au Canada, peut-être sous la forme d'un fonds en fiducie pour les enfants en plus des prestations pour enfants, et probablement sous celle d'une aide accrue aux comptes d'épargne individuelle/de développement pour les familles pauvres. Nous pouvons sans doute tirer des leçons de ces expériences, mais il serait préférable d'en supprimer l'élément lié à l'épargne forcée. Il est également absolument essentiel d'éviter de détourner les sources de financement de certains programmes en place pour subventionner l'éducation pendant la petite enfance, la formation, l'enseignement supérieur, l'amélioration du logement et l'accès à la propriété, et qui permettent d'accroître les actifs des personnes et des familles à faibles revenus. Généralement, ces types de programmes sont plus efficaces et efficients en raison de frais généraux plus bas et mieux ciblés, et de la nécessité d'augmenter l'offre plutôt qu'uniquement la demande.

Enfin, nous devrions tirer profit des apprentissages importants que nous apportent les approches axées sur les actifs dans le processus plus vaste de la réforme de la sécurité du revenu.

La santé au Canada

Le système de soins de santé du Canada garantit à chacun, indépendamment de son revenu, un niveau de base de qualité de soins. Les Canadiens bénéficient d'une des meilleures espérances de vie au monde (79 ans). On constate néanmoins des écarts inquiétants sur le plan de la santé entre les communautés et classes socio-économiques au Canada. L'espérance de vie des femmes inuites est inférieure de quatorze ans à celle des femmes non autochtones ; le taux de mortalité des enfants inuits et de ceux des Premières nations vivant dans les réserves est deux à trois fois plus élevé que la moyenne canadienne. Et l'obésité frappe quinze pour cent des enfants canadiens et un même pourcentage de la population adulte.

Ces statistiques sont tirées d'un nouveau rapport publié par l'Initiative sur la santé de la population canadienne (qui fait partie de l'Institut canadien d'information sur la santé) et intitulé *Améliorer la santé des Canadiens*, qui renferme d'autres statistiques alarmantes en plus d'aborder certains des facteurs sociaux à leur origine. Sur une note plus optimiste, il aborde aussi certaines des approches novatrices des pouvoirs publics au Canada afin d'améliorer la santé de la population.

Pour vous procurer gratuitement le rapport complet, consultez le site de l'ICIS à l'adresse <www.cihi.ca> (Consultation le 6 mars 2004).

L'avancement de la recherche sur le capital social

Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC

Le 20 octobre 2003
Ottawa (Ontario)

Lori Brooks
Projet de recherche
sur les politiques

Lori Brooks
est adjointe à la recherche au
Projet de recherche sur les politiques.

Note du rédacteur en chef

Les tables rondes de recherche du PRP-CRSHC sont le résultat d'un effort conjoint du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et du Projet de recherche sur les politiques (PRP). L'objectif est d'améliorer la qualité du transfert du savoir entre les universitaires et les responsables de la conception et de l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux.

Comment la notion de capital social peut-elle orienter les politiques fédérales et les programmes de développement? Pour débattre de la question, l'équipe du projet sur le capital social comme instrument de politiques publiques du Projet de recherche sur les politiques (PRP) a organisé une table ronde PRP-CRSHC intitulée « L'évaluation d'une approche réseau du capital social dans une perspective d'élaboration de politiques »¹. Des universitaires canadiens dont les travaux ont porté sur le capital social et des hauts fonctionnaires de divers ministères y ont participé, ainsi que des représentants du PRP, du CRSHC et de certains organismes de recherche. Leurs discussions ont confirmé les pertinences du cadre d'analyse proposé par le PRP, mais ont aussi mis en relief les prochaines étapes importantes à considérer, si l'on souhaite intégrer des éléments du capital social à l'élaboration de politiques et de programmes.

Malgré un intérêt croissant pour le capital social, des fonctionnaires de tous les coins du monde ont fait remarquer que la confusion entourant sa définition a retardé les efforts déployés pour maîtriser la notion. Après avoir étudié la littérature pertinente, le PRP a priorisé l'élaboration d'un cadre conceptuel théorique à des fins stratégiques. À la suite d'une réunion interministérielle tenue en juin 2003, il a été entendu qu'une définition plus fine du capital social constituerait un fondement des plus utiles pour l'élaboration de politiques publiques.

S'appuyant sur une approche fondée sur les réseaux, le PRP a rédigé un document de travail établissant un

cadre dans lequel le capital social désigne les réseaux de relations sociales donnant accès aux ressources et aux appuis nécessaires. Le cadre de travail proposé est une approche systémique permettant d'examiner de quelle manière le capital social se développe, comment il fonctionne et comment il peut concourir à l'atteinte de divers résultats.

Comme l'écrivait Robert Judge dans le dernier numéro d'*Horizons*², une approche réseau est différente de l'approche fonctionnaliste largement répandue, laquelle inclut, dans la définition du capital social, toutes les ressources sociales qui facilitent l'action collective. Bien qu'elle présente des avantages, il semble que l'approche fonctionnaliste n'offre pas les conditions les plus favorables à son application aux politiques publiques, en raison de la fusion des caractéristiques, des déterminants et des résultats et de l'ajout de processus parfois contradictoires sous une seule étiquette. Cela dit, le cadre de travail proposé par PRP cherche à exploiter les deux approches. Par exemple, il ne propose pas d'abandonner les études relatives aux questions de confiance ou d'efficacité des institutions, mais plutôt de définir ces phénomènes de façon distincte, de manière à établir et à étudier plus à fond leurs rapports mutuels avec les réseaux sociaux.

Pour la plupart, les participants à la table ronde ont bien accueilli l'approche proposée dans le cadre de référence du PRP. La définition retenue par le PRP permet l'intégration d'un large éventail de variables jugées importantes dans la littérature. La table ronde a permis de formuler certaines modifications possibles au

cadre, et de proposer une suite au projet si le cadre de référence devait passer essentiellement d'un exercice universitaire à un effort susceptible d'apporter un contenu réel à l'élaboration de politiques et de programmes.

Par exemple, les participants ont fait des suggestions concrètes en vue d'améliorer les outils de mesure du capital social. Le fait d'opter pour une approche fondée sur les réseaux dans la conceptualisation du capital social permet de préciser de nombreuses préoccupations et possibilités relatives à la mesure. Les principaux outils de mesure pourraient comprendre des générateurs de position sociale : on demande à des individus d'indiquer diverses professions d'autres personnes de leur réseau, ce qui révèle la diversité et le genre de soutien disponibles dans l'ensemble de leur réseau de contacts. De même, il est possible d'utiliser un générateur de ressources où on peut demander aux répondants quelles sont les ressources auxquelles ils ont accès dans leur réseau. Par exemple, on peut demander aux répondants s'ils connaissent une personne à qui ils peuvent emprunter de l'argent, ou s'ils peuvent se tourner vers quelqu'un, à la dernière minute, pour faire garder leur enfant. Bien que ces méthodes présentent des limites et ne devraient pas exclure la mesure d'autres variables importantes en matière de recherche sur le capital social, elles présentent tout de même un outil solide et normalisé pour l'étude des rôles potentiels du capital social.

Le message le plus clair, tant du côté des universitaires que des représentants du gouvernement, a sans doute porté sur l'importance d'examiner des politiques concrètes répondant aux priorités du gouvernement fédéral. Par exemple, un secteur prioritaire du gouvernement fédéral présentant un potentiel énorme en vue de l'inclusion du capital social est l'intégration des

immigrants et la gestion de la diversité. Des résultats de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada, ainsi que d'autres recherches, indiquent à la fois que les réseaux des immigrants sont incroyablement importants pour favoriser le processus d'intégration, mais que l'intérêt actuel axé sur le capital humain présente des limites en matière d'intégration au marché du travail. Ainsi, le projet sur le capital social du PRP sera maintenant consacré à faire des analyses supplémentaires de politiques précises dans le but de faire ressortir le rôle des réseaux sociaux dans l'atteinte d'objectifs divers³.

Notes

- 1 Le projet du PRP sur le capital social a été abordé dans le dernier numéro d'*Horizons* (vol. 6, no 3).
- 2 Judge, Robert, 2003. « Le capital social : Bâtir Les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques » dans *Horizons*, vol.6, no 3, p. 7-12.
- 3 Le rapport complet de la conférence conjointe du PRP-OCDE, « Les possibilités et défis de la diversité : un rôle pour le capital social? » traite du même sujet. Ce rapport est disponible sur le site web du PRP au <www.recherchepolitique.gc.ca>.

Le capital social à l'œuvre

Si le capital social est une ressource dont peuvent bénéficier les organismes bénévoles et les collectivités au sein desquelles ils œuvrent, quel est alors le rôle des politiques gouvernementales dans son accumulation? Jusqu'à quel point le capital social réagit-il à l'intervention des responsables de l'élaboration des politiques?

Ce rapport mixte du Centre for Civil Society (London School of Economics) et du National Council for Voluntary Organisations (R.-U.) explore ces questions en se fondant sur les conclusions d'études de cas réalisées dans deux communautés de l'est de Londres présentant des degrés différents de capital social. Ce rapport semble indiquer l'existence d'un besoin de reconnaître les divers degrés de capital social au sein des communautés et affirme que les gouvernements intéressés par l'accroissement du capital social devront offrir une gamme de politiques correspondant à cette volonté.

Social capital in action: adding up local connections and networks par Halima Begum est une publication du National Council for Voluntary Organisations (NCVO), décembre 2003, ISBN 07 19916216. (Site Web du NCVO : <http://www.ncvo-vol.org.uk>)

La législation, les juridictions et la Loi sur les espèces en péril

Ruth Waldick
Projet de recherche
sur les politiques
et
Environnement Canada

Ruth Waldick est analyste des politiques au sein de la division de la Conservation des habitats d'Environnement Canada. En détachement à temps-partiel auprès du PRP, elle collabore également au Projet de recherche sur le développement durable.

L'activité humaine contribue à l'extinction d'espèces partout dans le monde à un rythme jamais vu depuis 2 millions d'années. Au cours des dernières décennies, le Comité sur la situation des espèces en péril (COSEPAC) a répertorié 340 espèces menacées de disparition au Canada, la plupart à cause de la perte ou de la dégradation de leur habitat.

En vertu de la loi canadienne, la protection des espèces et de leur habitat est une responsabilité partagée entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales. La plupart des provinces ont élaboré leurs propres lois pour protéger les espèces en péril. En décembre 2002, au terme de près d'une décennie de démarches législatives, la première loi fédérale visant la protection des espèces en péril au Canada a reçu la sanction royale (*Loi sur les espèces en péril*, LEP, projet de loi C-5).

La vaste autorité que confère la Loi au gouvernement fédéral et l'attribution des responsabilités en matière de protection des espèces en péril entre trois ministères (Environnement, Pêches et Océans, Patrimoine canadien), soulèvent un certain nombre de questions de politiques intéressantes. Pour examiner certains des enjeux de politique clés auxquels se trouve confronté le Service canadien de la faune (la division d'Environnement Canada responsable de la partie de la Loi portant sur l'habitat essentiel), *Horizons* a interviewé Ken Harris, chef de la division de la conservation des habitats au Service canadien de la faune (SCF).

HORIZONS : La LEP est une loi complexe et controversée. Quelle en est l'origine?

KEN HARRIS : La réponse brève est que la LEP est le fruit de l'engagement international du Canada, à la Convention sur la diversité biologique voilà dix ans, d'élaborer une loi nationale sur les espèces en péril. Il existe toutefois une réponse plus longue, mais sans doute plus exacte, à savoir le besoin de la communauté oeuvrant à la protection de la biodiversité d'élaborer un outil législatif unique qui permettrait à toutes les parties prenantes de travailler de concert et qui établirait de façon précise la responsabilité politique afin d'atteindre certains objectifs de façon cohérente au niveau national.

HORIZONS : La LEP porte sur des questions interjuridictionnelles qui touchent des parties aussi nombreuses que diverses. Qui a participé à sa rédaction?

HARRIS : Le long processus d'élaboration de la LEP et les nombreuses clauses qu'elle renferme témoignent de la participation d'organisations non gouvernementales de l'environnement, du secteur industriel, du

COSEPAC, des Premières nations et des provinces, bref, d'une multitude d'intervenants qui ont contribué, au fil des ans, à la rédaction du texte de loi. La complexité de la LEP est un bel exemple de ce qu'est le processus parlementaire dans sa vocation de tenir compte de toutes les données.

HORIZONS : Quel est le plus grand défi politique associé à la LEP?

HARRIS : Du point de vue de l'administration fédérale, le principal défi repose sur le fait que la Loi confie à trois ministères fédéraux (Environnement, Pêches et Océans, Patrimoine canadien) la responsabilité finale des réalisations et des résultats des programmes alors que les mécanismes mis en œuvre pour atteindre ces résultats ne sont pas du ressort direct du gouvernement fédéral. Si, par exemple, on examine les principales raisons de la diminution des espèces officiellement menacées au Canada, on constate rapidement que la principale cause de ce phénomène est la dégradation et la destruction de l'habitat. Il faut donc rétablir ces espèces en péril, renverser ou du moins atténuer les facteurs qui dégradent leur habitat. Mais comment

les ministres fédéraux peuvent-ils s'y prendre? Au Canada, plus particulièrement dans le sud du pays, la transformation des habitats est malheureusement imputable à des causes indépendantes de la volonté du gouvernement fédéral; par exemple, la planification de l'utilisation des terres publiques et privées relève des administrations provinciales et municipales qui doivent, bien entendu, tenter de concilier des intérêts divergents.

Il est vrai que la LEP contient un certain nombre de dispositions dérogoatoires très efficaces au service des trois ministères, mais l'usage abusif de ces dispositions risquant d'avoir d'importantes répercussions intergouvernementales, je pense qu'elles seront invoquées avec circonspection. Il faut aussi se souvenir que les mesures comme le filet de sécurité fédéral (voir l'encadré) misent sur la préservation des habitats et des populations dans leur situation actuelle plutôt que sur

toutes les étapes nécessaires à leur rétablissement. Le défi est donc le suivant : les ministères fédéraux sont légalement responsables de résultats qui ne peuvent, de façon réaliste, être atteints que par l'entremise de mécanismes qui ne sont pas directement de leur ressort. En bref, la clé est donc, encore et toujours, d'obtenir la coopération de ceux qui disposent des outils pour favoriser le rétablissement des espèces.

HORIZONS : Vous avez dit qu'il s'agissait là du principal défi, ce qui laisse supposer qu'il y en a d'autres. Pouvez-vous brièvement nous en indiquer quelques autres?

HARRIS : En fait, ils sont nombreux. Le premier qui me vient à l'esprit porte sur les interdictions et restrictions concernant l'utilisation des terres et des ressources que beaucoup verront dans la LEP, qui obligeront à davantage de circonspection qu'auparavant, du moins au palier fédéral, quant à la

prise des décisions sur les espèces en péril. Par exemple, dans la mesure où l'inscription de nouvelles espèces au registre aura désormais des conséquences plus importantes qu'avant, la façon de déterminer celles qui devront y figurer retiendra davantage l'attention du public et risque d'être sujette à litige. C'est en tout cas l'expérience aux États-Unis avec leur *Endangered Species Act*. Le défi est donc de s'assurer que la décision ministérielle d'ajouter une espèce au registre s'appuie sur des données scientifiques solides et défendables. C'est plus facile à dire qu'à faire, surtout dans le cas d'espèces pour lesquelles les données sont rares.

Une autre question de politique intéressante est la question de l'indemnisation pour pertes exceptionnelles dans le cadre de l'application de restrictions d'habitat critiques à une propriété. Bien qu'il s'agisse d'une disposition habilitante et non obligatoire,

La Loi sur les espèces en péril Ce qu'il faut savoir

Selon les dispositions de la loi, les espèces feront l'objet d'un processus d'évaluation scientifique indépendant et rigoureux, qui ne dépend pas du gouvernement fédéral. *La loi sur les espèces en péril* préconise l'élaboration de plans de rétablissement pour les espèces jugées les plus en péril et, en reconnaissance du rôle essentiel que jouent les peuples autochtones en matière de conservation de la faune, la formation d'un Conseil autochtone national sur les espèces en péril.

La LEP exige que l'habitat essentiel des espèces menacées soit efficacement protégé, qu'il se trouve sur un territoire domanial, provincial ou privé. Elle vise à mettre en place l'autorité coopérative et législative nécessaire pour protéger les habitats menacés, où qu'ils se trouvent. On notera avec intérêt que la définition de la LEP de « territoire domanial » inclut les terres, les eaux intérieures, la mer territoriale du Canada et les réserves ou autres terres qui ont été mises de côté à l'usage et au profit d'une bande en application de la *Loi sur les Indiens*. Cette disposition de la LEP sera vraisemblablement la

plus controversée, puisque sa portée englobe l'utilisation des terres publiques et privées. La LEP sert de complément à d'autres initiatives fédérales et provinciales qui visent la conservation des espèces d'habitats et désigne trois « ministres compétents » pour assurer la protection de l'habitat essentiel des espèces relevant de leur ressort respectif.

Les mécanismes de protection des habitats essentiels varient selon le type d'espèce et le lieu occupé pendant une partie ou toute leur vie. Tous les types d'habitat qui existent au Canada sont du ressort de trois organismes fédéraux et les trois « ministres compétents » suivants sont responsables de la protection des habitats essentiels des espèces menacées dans l'ensemble du pays : Environnement, Patrimoine canadien, Pêches et Océans. Le ministre des Pêches et des Océans est responsable de la protection et du rétablissement des espèces aquatiques (poissons, mammifères marins, etc.); le ministre du Patrimoine canadien, par l'entremise de l'Agence Parcs Canada, est responsable des espèces qui se trouvent principalement dans les parcs nationaux, les sites historiques

suit à la page 66

suit de la page 65

et autres aires du patrimoine protégées à l'échelle fédérale (comme les raquettes de l'Est, les couleuvres obscures, etc.); et le ministre de l'Environnement, a la responsabilité des autres espèces que l'on retrouve sur les terres domaniales, étant entendu que les provinces et les territoires prennent des mesures et assurent l'application des interdictions visant la conservation des espèces en péril relevant de leur compétence. Comme de nombreuses espèces en péril tombent sous l'autorité des provinces et territoires, la LEP préconise un mode de protection de l'habitat fondé sur l'intendance coopérative. Cette approche vaut aussi entre les organismes fédéraux. Par exemple, de nombreux oiseaux migrateurs, dont la grue blanche, sont protégés en vertu d'une collaboration interministérielle. Toutefois, ce sont les ministres compétents qui ont l'ultime responsabilité de veiller à ce que les individus des espèces de leur ressort, leurs gîtes et leur habitat essentiel soient efficacement protégés dans des délais prescrits.

La LEP exige la coordination des lois fédérales existantes s'appliquant à une échelle interministérielle et, dans la mesure du possible, leur intégration aux lois et initiatives provinciales et territoriales.

La première étape est l'inscription des espèces au registre. La classification des espèces est effectuée par un organisme indépendant, le Comité sur la situation des espèces

en péril au Canada (COSEPAC), qui émet des recommandations à l'intention des ministres. En adressant les recommandations du COSEPAC au ministre fédéral de l'Environnement, la LEP a, en quelque sorte, officialisé la procédure de classification. Le Cabinet peut ensuite, sur la recommandation du ministre, ajouter une espèce au registre. Seules les espèces inscrites au registre peuvent bénéficier de la pleine protection de la LEP.

L'approche concernant la protection de l'habitat essentiel, élaborée de façon à assurer une grande souplesse, peut faire intervenir diverses mesures non exclusives, comme l'intendance volontaire, l'interdiction générale et la désignation d'aires protégées. En fait, la mesure de protection privilégiée par la LEP est celle de l'intendance volontaire. Toutefois, en cas d'échec des mesures collectives précédentes, la LEP prévoit un « filet de sécurité réglementaire » pan-canadien : le Cabinet peut prendre toute mesure d'urgence nécessaire à la protection de l'habitat essentiel dans le cas où des mesures d'intendance ne peuvent être mises en place. Enfin, la LEP renferme une clause habilitante d'indemnisation des propriétaires de terrains ayant subi des pertes exceptionnelles à la suite de l'application d'une restriction d'utilisation.

l'existence même d'un mécanisme d'indemnisation soulèvera bien des discussions, puisqu'il a trait à un sujet foncièrement litigieux. Par exemple, au Canada, la planification de l'utilisation des terres municipales repose sur la présomption légale selon laquelle la détermination de cette utilisation est une prérogative de la Couronne; par ailleurs, le réaménagement ou le rezonage ne donnent pas droit à des indemnités. En général, il n'y a d'indemnité que dans les cas d'occupation physique d'une terre, c'est-à-dire d'expropriation. Il s'agit là d'une question très complexe que je ne traiterai pas ici en profondeur. Je me

bornerai à dire qu'il sera très difficile de régler les questions d'indemnité en vertu de la LEP sans porter atteinte aux principes qui, de longue date, président à la planification de l'utilisation des terres au Canada.

De plus, l'application de la LEP sur les terres des Premières nations et l'interaction avec les peuples autochtones en général posent toutes sortes d'autres problèmes de politique et opérationnels, bien trop complexes pour en parler dans le cadre d'une entrevue. Là encore, permettez-moi de résumer en disant que cette question restera au centre de nos préoccupations pendant encore longtemps.

Horizons : L'adoption de la LEP pose-t-elle des risques en matière de politique publique?

HARRIS : Comme toute autre nouvelle loi ou programme, la LEP soulève l'intérêt du public, et de ce fait engendre de grandes attentes chez de nombreux intéressés. L'intérêt est d'autant plus vif dans le cas de la LEP que le processus d'élaboration et de mise en œuvre a été long et laborieux. D'après moi, l'un des plus grands risques politiques à court terme est donc que la LEP éclipse l'objectif plus général de la conservation proactive de la biodiversité, c'est-à-dire que le public et les décideurs interprètent la LEP comme

la somme de nos efforts plutôt que comme une composante d'une stratégie globale. On pourrait faire une analogie avec les soins de santé : un réseau de soins de santé robuste comporte des mesures de prévention, de réadaptation, des soins de longue durée, etc., jusqu'au service d'urgence où des mesures de dernier recours sont mises en œuvre pour sauver la vie des gens. Et bien que la salle d'urgence soit dans la mire du public, elle ne constitue pas en elle-même un réseau de soins de santé. Il ne faut pas perdre de vue que la LEP est en quelque sorte la salle d'urgence de la biodiversité : elle est une mesure de dernier ressort pour sauver les espèces menacées. Il est naturellement très important d'avoir une telle salle d'urgence dans notre système de protection de la biodiversité, et de plus, qu'elle fonctionne bien, mais ne nous y trompons pas : la LEP n'est pas l'unique mécanisme de protection de la biodiversité au Canada. Non seulement elle ne l'est pas, mais elle n'est pas non plus censée l'être.

Projet de recherche sur les politiques

Publications récentes disponibles au

www.recherchepolitique.gc.ca



Décembre 2003

Horizons : Le capital social

Que ce soit le rôle des réseaux sociaux dans l'obtention d'un emploi ou le renforcement de la capacité d'adaptation économique des collectivités, le numéro d'*Horizons* sur le capital social dégage les faits saillants des constats préliminaires du projet du PRP sur le capital social. En plus, il présente certaines études récentes menées sur le sujet en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans différentes régions du Canada.



Novembre 2003

Faire avancer le développement durable au Canada - Enjeux en vue de l'élaboration de politiques et besoins en matière de recherche

Le document décrit les sept plus grands enjeux auquel fait face le Canada dans le domaine du développement durable, en dehors des changements climatiques. Le rapport a bénéficié de commentaires d'analystes provenant d'une dizaine de ministères fédéraux et de chercheurs du monde académique.

Information nécessaire pour évaluer l'utilisation durable des ressources en eau

Robert Smith
Statistique Canada

Robert Smith
est directeur,
Division des comptes et de
la statistique de l'environnement
à Statistique Canada.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer les progrès accomplis sur la voie du développement durable, les besoins en information sont considérables. Il faut en effet mesurer presque tous les aspects de l'interaction entre la société et l'environnement, d'où la nécessité d'avoir un solide encadrement statistique, sans lequel l'information manquera de cohérence et sera, par conséquent, bien moins utile pour l'analyse d'enjeux politiques complexes.

Statistique Canada a adopté une « approche axée sur la notion de capital » en matière de collecte d'information relative au développement durable.¹ L'objectif de l'agence est de suivre de près les stocks et les flux des divers éléments d'actif qui favorisent le développement humain à long terme. L'ensemble de ces éléments représente la richesse de notre nation – c'est-à-dire ce que la génération actuelle doit transmettre pour que les générations futures aient au moins les mêmes options de développement que nous. Cet actif peut se subdiviser en plusieurs catégories de capital, dont le *capital naturel* – le bois, les réserves pétrolières, les gisements miniers et d'autres ressources qui constituent les fondements de notre économie. Il comprend également les terres offrant l'espace nécessaire au déploiement des activités humaines, ainsi que les écosystèmes qui fournissent les nombreux éléments environnementaux indispensables à notre bien-être. Afin de garantir la compatibilité de l'information sur le capital naturel et celle sur les autres formes de capital, Statistique Canada rassemble les données pertinentes dans une série de comptes environnementaux étroitement liés aux comptes nationaux.

Besoins en information sur l'eau – l'optique du capital naturel

Élément central du capital naturel, l'eau est à la fois une matière première utilisée par les entreprises et les particuliers, et une composante d'écosystèmes en bonne santé. Malheureusement, la connaissance que nous avons actuellement des ressources en eau du Canada ne reflète pas cette importance. Il existe en effet de telles lacunes statistiques que la création d'un compte d'actif intégral pour l'eau est pour l'instant impossible. Les don-

nées existantes ont limité Statistique Canada à la production d'un compte partiel mesurant le taux de renouvellement des eaux de surface.

L'une des lacunes qui empêchent la création d'un compte hydrique plus complet concerne la quantité d'eau utilisée dans le cadre des activités économiques. Les industries manufacturières, par exemple, consomment beaucoup d'eau, et l'information sur ces usages est essentielle à l'évaluation des besoins en eau. Par le passé, l'Étude sur l'utilisation de l'eau dans l'industrie (EUEI), effectuée tous les cinq ans entre 1976 et 1996, était une source d'information précieuse en la matière. En raison de l'absence des ressources nécessaires à la conduite de l'étude en 2001, nous manquons aujourd'hui cruellement de données actualisées. Statistique Canada et Environnement Canada examinent différentes possibilités pour remettre à jour ces données, mais l'accès aux ressources nécessaires reste limité. Outre la mise à jour de l'EUEI, il serait souhaitable de recueillir les données concernant les utilisateurs d'eau qui n'ont pas été pris en compte dans cette étude, tels que les agriculteurs, les grands établissements publics et les particuliers.

Le manque d'information sur la qualité de l'eau constitue une autre lacune importante. Il n'existe en effet aucun système de surveillance national permettant de suivre les tendances en cette matière. On trouve certes des systèmes à l'échelle provinciale, mais les renseignements recueillis varient d'une province à l'autre. Il semble donc peu probable que l'on puisse parvenir à une mesure nationale à partir de ces sources d'information. En plus de l'insuffisance des mesures directes, il faut également souligner la pauvreté des données sur les facteurs ayant une

incidence sur la qualité de l'eau. Les lacunes les plus préoccupantes concernent les données sur les barrages et les travaux de dérivation; sur les écoulements des sites d'enfouissement, des terres agricoles et des zones urbaines; ainsi que sur les effluents industriels et les agents pathogènes d'origine hydrique. Nous disposons bien de certaines données d'ordre national, mais celles-ci sont incomplètes. A titre d'exemple, l'Inventaire national des rejets de polluants répertorie tous les rejets hydriques d'établissements qui répondent à certains critères de divulgation. Toutefois, certaines sources d'émission importantes sont exclues de l'inventaire, ce qui rend impossible l'évaluation des émissions totales de certains polluants.

De meilleures données sur l'utilisation et la qualité de l'eau ne sont toutefois que deux des aspects problématiques. Parmi les autres questions ayant trait à l'eau en tant que composante du capital naturel et requérant une information plus complète, on trouve notamment les réserves et les mouvements d'eaux souterraines, les écoulements d'eaux de surface (dans certains bassins hydrographiques), l'utilisation de l'eau et le traitement des eaux usées dans les zones rurales, l'érosion des sols, le dépôt de polluants aéroportés, l'évapotranspiration et l'évaporation, ainsi que les changements dans l'utilisation des terres ou de type de couvert. Il est évident que la collecte de toutes les données nécessaires à la création d'un compte d'actif intégral exigerait un effort concerté et un important investissement à long terme. Voici, cependant, trois initiatives qui pourraient être mises en place à court terme.

Des options pour combler les lacunes

Premièrement, il serait possible de financer une nouvelle EUEI. Correctement conçue, cette dernière fournirait des données désagrégables par bassin hydrographique. Afin d'alléger le fardeau des répondants, l'étude pourrait être subdivisée, avec un questionnaire bisannuel pour les gros consommateurs et un questionnaire quinquennal pour les autres. L'information sur l'utilisation

de l'eau ainsi obtenue viendrait compléter l'information sur l'évacuation des eaux, recueillie grâce à l'Inventaire national des rejets de polluants. On pourrait aussi envisager de recueillir les données concernant les rejets des établissements non inclus dans l'INRP, ce qui faciliterait le calcul de la quantité totale de rejets dans les eaux.

Deuxièmement, les efforts pourraient aussi être orientés vers l'obtention de données administratives sur la qualité de l'eau à l'entrée et à la sortie des installations d'assainissement et de traitement d'eau. Cette information fournirait des indications sur la pression qu'exercent sur l'environnement les activités industrielles, commerciales, institutionnelles et résidentielles; elle nous renseignerait aussi sur la qualité de l'eau à l'interface entre la société et l'environnement. La combinaison de ces données et de celles recueillies grâce à la nouvelle EUEI permettrait de mesurer avec plus de précision l'incidence des activités humaines sur la qualité et la quantité des ressources en eau.

Troisièmement, des études ou sondages pourraient être spécifiquement conçus pour recueillir l'information qui échappe aux autres instruments de mesure. La priorité pourrait, par exemple, être donnée à la collecte de renseignements plus précis sur les besoins en eau de l'industrie minière et de l'agriculture ainsi que sur l'impact de ces secteurs sur la qualité de l'eau.

La mise en application de ces initiatives serait, en tout cas, un premier pas vers la création d'un compte hydrique intégral. Elle pourrait même permettre de combler d'autres lacunes statistiques, car chaque nouvelle donnée collectée est autant d'eau apportée au moulin.

Note

- 1 Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2001. *Établir des indicateurs d'environnement et de développement durable en fonction du capital : Méthode proposée*. <www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/Current_Programs/SD_Indicators/Program_Research/Stats_Canada-SDIreport_E.pdf>. Page consultée le 6 janvier 2004.

L'environnement en statistiques

Les Canadiens et les Canadiennes savent qu'il est important d'avoir un environnement propre et sain. Nous comprenons que la capacité de l'environnement de fournir des matières et d'absorber les impacts causés par l'homme n'est pas illimitée. Cependant, pour pouvoir évaluer si l'utilisation que nous faisons des ressources est durable, si nous en assurons la protection qualitative et quantitative et savoir comment nous pouvons réduire notre impact sur l'environnement ou réagir aux changements auxquels nous sommes déjà confrontés, nous avons besoin de données systématiques.

L'activité humaine et l'environnement : statistiques annuelles 2003 est la deuxième mise à jour annuelle d'un recueil quinquennal plus volumineux (dont la dernière publication remonte à 2000). En plus de statistiques et de faits saillants qui en donnent une analyse et une interprétation limpides, l'édition 2003 renferme un article vedette consacré à un sujet de préoccupation récent pour la population canadienne : « Les ressources en eau douce du Canada ». Cet article aborde la disponibilité de l'eau, ses utilisations et les menaces qui planent sur elle, ainsi que les interventions du gouvernement et du secteur privé afin de réduire les effets négatifs de l'activité humaine sur nos ressources en eau.

On peut obtenir *L'activité humaine et l'environnement : statistiques annuelles 2003* à l'adresse <<http://www.statcan.ca/français/ads/16-201-XPE/index-f.htm>> (Consultation le 6 mars 2004)

Explorer les sentiers entre la politique et la science

**James Tansey,
Murray Journeay,
Sonia Talwar,
John Robinson et
Boyan Brodaric**

James Tansey,
John Robinson,
SDRI, Institute for Resources,
Environment and Sustainability,
University of British Columbia

Sonia Talwar,
SDRI, Institute for Resources,
Environment and Sustainability,
University of British Columbia
et Ressources naturelles Canada

Murray Journeay et
Boyan Brodaric,
Ressources naturelles Canada

Les sentiers entre la politique et la science

Ces dernières décennies, le concept de développement durable a inspiré le monde des politiques et c'est le principe directeur de nombreuses initiatives canadiennes de politiques stratégiques. Bien que cette notion soit généralement reconnue, il existe au Canada un sentiment de désillusion croissant dû au manque de progrès dans l'application des stratégies de développement durable. On semble penser que le concept de durabilité revient souvent à de nobles ambitions, qui se traduisent rarement par le genre de changement structurel nécessaire pour réduire l'incidence des activités humaines sur l'environnement. Le manque de conviction du public à reconnaître le besoin de tels changements structurels représente un obstacle majeur à la durabilité.

Peut-être ce phénomène résulte-t-il d'une perte de confiance envers les institutions gouvernementales et d'un manque d'intérêt envers l'engagement civique, perçu comme technocrate et dérisoire. Pourtant, il est clair que les gouvernements ne peuvent prendre de décisions politiques qui entraînent des changements importants sans le soutien de la population. Il est essentiel de trouver de nouveaux moyens de faire participer le public aux enjeux complexes de politiques publiques qui concernent la durabilité, pour que celui-ci comprenne mieux les compromis politiques et qu'il sache lesquels de ces choix et compromis sont acceptables.

Dans un numéro récent d'*Horizons* (vol. 6, n° 1, 2003), Nathalie Des Rosiers nous rappelle que « le passage de la recherche à la politique ne devrait pas être un aller simple, mais plutôt représenter une navette incessante et soutenue entre les décideurs, les universitaires et le grand public. » Dans cet article, nous décrivons les résultats d'un effort conjoint en vue de recueillir la participation d'une série de

collectivités et de groupes d'intervenants à une discussion cohérente sur les questions de durabilité dans la région du bassin de Georgia, dans l'Ouest canadien. En effet, on peut explorer des sentiers éventuels entre la politique et la science grâce à des scénarios rétrospectifs axés sur les utilisateurs et à des modèles intégrés d'évaluation. Nous exposons la conception d'un cadre intégré de soutien aux décisions, mis sur pied en partenariat avec le Secteur des sciences de la Terre de Ressources naturelles Canada (PATHWAYS), dans lequel ces outils de modélisation peuvent être imbriqués, ce qui facilite l'analyse et la négociation de stratégies cohérentes de développement durable qui dépassent les limites de juridiction entre zones de compétences ou domaines.

Analyse rétrospective et évaluation intégrée

Il existe une longue tradition d'études prospectives dans le domaine environnemental et l'on a mis en évidence quatre préoccupations clés. La première tient au fait que l'on fasse de la recherche qui intègre l'analyse en science naturelles et physiques des systèmes environnementaux aux sciences sociales et à la science de la santé, ainsi que des recherches en sciences humaines portant sur les systèmes humains en interaction avec l'environnement. La deuxième porte sur le besoin de se concentrer sur l'avenir ainsi que sur l'étude des différents façons dont nous pouvons travailler, collectivement ou individuellement, à une meilleure durabilité. Troisièmement, on reconnaît de plus en plus le besoin de faire participer différents intervenants au processus de recherche lui-même. Enfin, on cherche à trouver une échelle temporelle et spatiale d'analyse qui soit adéquate. Si des questions comme celle des changements climatiques sont fondamentalement mondiales par leur portée, il faut entreprendre des recherches véritablement axées sur les problèmes et les

politiques à des échelles temporelle et spatiale pertinentes pour les décideurs.

L'expression « analyse rétrospective » a été inventée (Robinson 1982, 2003) pour décrire une approche aux études prospectives qui implique de travailler à rebours à partir d'un résultat souhaité, ou d'une série d'objectifs fixés dans l'avenir, jusqu'au moment présent, afin de déterminer la faisabilité physique de cet avenir et les

un processus fondamentalement interdisciplinaire qui consiste à [Traduction] « combiner, interpréter et communiquer la connaissance tirée de disciplines scientifiques variées, de manière à ce que toute la série des liens de cause à effet que comporte un problème puisse être évaluée dans une perspective synoptique » (Rotmans et Dowlatabadi, 1998). Les approches d'évaluation intégrée comprennent deux éléments clés. D'abord, elles

matisée et les convictions, valeurs et comportements des utilisateurs desdits outils (Tansey et al., 2002). Le projet se fonde sur la tradition de la modélisation de l'évaluation intégrée participative (p. ex., Kasemir et al., 2000; van Asselt et Rijkens-Klomp, 2002), et permet d'adopter une approche interactive axée sur les sciences sociales, à partir du postulat selon lequel l'analyse scientifique et la modélisation sont fortement chargées de valeurs. On reconnaît également la nécessité de faire participer le public et d'autres intervenants dans les activités de recherche et ce, de deux façons :

Les approches d'évaluation intégrée doivent dépasser les limites d'une seule discipline et couvrir plus d'un secteur ou d'un aspect du problème étudié.

mesures politiques nécessaires pour y arriver. À l'inverse des prévisions, les analyses rétrospectives n'ont pas pour but de révéler l'avenir, mais plutôt de nous éclairer sur les implications et la faisabilité relative des différents objectifs politiques. En effet, si, dans les prévisions, on met souvent l'accent sur la découverte des éléments structurels sous-jacents du monde qui peuvent façonner l'avenir, dans les analyses rétrospectives, on essaye davantage de déterminer la liberté d'action, dans le sens politique, par rapport aux futurs possibles. La création du modèle QUEST se fonde sur une approche théorique de la modélisation, axée sur la représentation des flux physiques de matière et d'énergie dans un système (Gault et al., 1987). Le recours à ce modèle dans le processus de participation communautaire trouve sa source dans une somme de connaissances appelée « science sociale interactive », dans laquelle on reconnaît la nécessité d'aller au-delà des méthodes extractives traditionnelles des sciences sociales (Caswill et Shove, 2000).

Située dans la zone frontière entre la science et les politiques publiques, l'évaluation intégrée évolue rapidement dans le domaine de la recherche. C'est

doivent dépasser les limites d'une seule discipline et couvrir plus d'un secteur ou d'un aspect du problème étudié. Deuxièmement, leur objectif central doit être d'éclairer les politiques et la prise de décision plutôt que de se contenter de faire progresser le savoir.

Le projet d'études prospectives du bassin de Georgia

La région du bassin de Georgia, dans l'ouest du Canada, fournit un contexte d'exploration de l'intégration et de l'incidence potentielle, sur la planification de durabilité locale, des outils de modélisation des scénarios et d'aide à la décision. Le projet d'études prospectives du bassin de Georgia (GBFP) est une initiative interdisciplinaire financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et appuyée par plusieurs intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux, et des représentants de l'industrie. L'objectif du GBFP est d'accroître la participation du public aux débats sur les questions relatives à la durabilité, d'explorer les possibilités de durabilité dans cette région, de créer une base de données de scénarios publics et d'étudier le lien entre l'utilisation d'outils de simulation infor-

- En travaillant avec des organismes-partenaires dans les collectivités afin de créer un cadre de modélisation et une interface pertinente qui reflètent les grandes questions environnementales, sociales et économiques de la région.
- En utilisant un processus élaboré de mobilisation communautaire par lequel les membres des collectivités participeront activement à la création de scénarios optimaux de durabilité grâce à ces outils de modélisation.

Le cœur du projet consiste en un système de modélisation appelé GB-QUEST (Rothman et al., 2002), un système informatisé de création et d'évaluation de scénarios, conçu pour encourager le public à réfléchir à la durabilité dans un contexte régional. L'objectif visé est de familiariser les utilisateurs avec les réalités complexes de la prise de décision, et surtout avec les incertitudes que cela implique, les compromis nécessaires et le rôle des valeurs subjectives. QUEST invite l'utilisateur à faire des choix éclairés sur les futures tendances démographiques, les activités économiques, les transports, la densité à laquelle la croissance urbaine se produit, le style des quartiers, les nouveautés agricoles, les pratiques forestières et la consommation. Les conséquences de ces choix, représentées par des résultats,

comprennent des tableaux synoptiques du bien-être de la population, de la qualité de l'environnement, de la santé économique et sociale et des choix politiques qui seraient nécessaires pour arriver à ces résultats.

QUEST ne révèle pas l'avenir le plus probable. Il n'est pas non plus conçu pour refléter une compréhension détaillée de tous les systèmes complexes impliqués dans ce processus. Il permet plutôt à l'utilisateur de se renseigner sur les liens entre les choix et leurs conséquences possibles et sur les compromis qui en résultent. Le modèle représente un espace de possibilités au sein duquel les utilisateurs peuvent explorer divers sentiers à emprunter vers un scénario d'avenir souhaitable pour leur région. Ensemble, ces scénarios représentent des modèles conceptuels négociés de durabilité régionale et fournissent un cadre utile à la fois à la recherche en politiques mais aussi à la planification stratégique.

Un outil de recherche en politiques et en apprentissage social

PATHWAYS est à la fois un système d'intégration des connaissances fondées sur l'ontologie et un système d'aide à la décision. Il a été conçu dans le cadre du nouveau programme de développement durable par l'intégration des connaissances du Secteur des sciences de la Terre de Ressources naturelles Canada. Ce système s'inspire des résultats de la Georgia Basin Digital Library (Journeay et al., 2001; Talwar et al., 2003) et fournit un cadre architectural et des services en vue de l'intégration des résultats des modèles de scénarios et des capitaux de savoir répartis (spatiaux et non spatiaux). Ce cadre permet de consolider une idée commune de l'espace et de comprendre les questions relatives au

développement durable et les stratégies qui s'appliquent à une région ou une communauté précise. Ce système est donc conçu pour :

- intégrer, traduire et visualiser l'information sur le Web (qu'elle concerne les sciences naturelles ou les sciences sociales) et le capital de savoir qui décrivent les conditions du système actuel pour une région géographique précise, grâce aux technologies interopérables de Web sémantique et d'exploration des données;

Le modèle représente un espace de possibilités au sein duquel les utilisateurs peuvent explorer divers sentiers à emprunter vers un scénario d'avenir souhaitable pour leur région.

- coupler ces systèmes d'information et de connaissances à des outils de modélisation des évaluations intégrées afin d'examiner les scénarios à la fois probables et souhaitables pour une collectivité ou une région;
- contribuer à la recherche et l'élaboration de politiques locales, régionales et fédérales qui créeront des sentiers vers les scénarios optimaux;
- surveiller le progrès de certains objectifs de planification, grâce aux indicateurs de durabilité et d'autres outils de soutien à la décision pertinents; et
- mobiliser les groupes communautaires multilatéraux en vue de la création et de l'utilisation de ces systèmes afin de favoriser une planification précise et de soutenir des fonctions de prise de décision.

Ce système fournit un cadre interopérable qui permet d'imbriquer et d'intégrer l'information de sortie et les connaissances pour une série de scénarios et d'outils de modélisation

des évaluations. Pour le concevoir, on utilise des technologies de services Web fondés sur des normes, ainsi que des normes canadiennes et internationales récentes en matière d'information et d'interopérabilité des systèmes.

Le jumelage de systèmes d'intégration des connaissances tirées du Web et d'outils de modélisation de scénarios au sein d'un réseau d'apprentissage social fournit une possibilité d'explorer des stratégies de développement durable viables et d'assurer une certaine cohérence dans les négo-

ciations entourant les politiques, en dépit des limites de juridiction. Ensemble, les approches du projet d'études prospectives du bassin de Georgia et PATHWAYS permettront d'arriver à une compréhension plus vaste et plus approfondie des questions environnementales, sociales et économiques. Elles ont le potentiel de transformer la façon dont les centres urbains régionaux et les collectivités rurales voisines exploitent et partagent l'information nécessaire aux prises de décisions qui concernent leur avenir collectif.

Les projets GBFP et PATHWAYS ont été conçus pour établir des liens entre les scientifiques, les responsables de l'élaboration des politiques et le public, afin de dépasser les vœux pieux sur le développement durable et d'intervenir de façon pratique et significative. QUEST a été appliqué dans des études de cas, avec la ville de Richmond, la municipalité de Bowen Island et les membres du personnel du Greater Vancouver Regional Districts. Lors de ces rencontres d'une journée ou d'une

demi-journée, les résidants de Richmond et de Bowen Island ont participé à un atelier facilité pour créer des scénarios de QUEST. Ces ateliers ont suscité de vigoureuses discussions, aux étapes de l'entrée des données et des résultats des scénarios, au sujet de questions telles que les transports, le développement économique, la croissance démographique, les terrains agricoles, etc., et ont suscité une plus grande demande pour d'autres ateliers. Dans le cas de Bowen Island, les données d'entrée et les concepts clés qui figuraient dans les résultats du modèle sont expliqués dans GBDL et peuvent être consultés par le public. Le GBFP et PATHWAYS sont des systèmes entièrement opérationnels accessibles au public. Au cours des deux prochaines années, l'objectif critique de la recherche sera de tester et d'évaluer l'utilité de ces systèmes de connaissances dans divers contextes.

Renvois

- Caswill, C. et E. Shove, 2000. « Introducing Interactive Social Science », *Science and Public Policy* 27(3): 154-157.
- Des Rosiers, Nathalie, 2002. « Le passage de la recherche aux politiques : frictions, impulsion et traductions », *Horizons* 6 (1): 3-5.
- Gault, F. et al., 1987. « The Design Approach to Socio-Economic Modelling », *Futures* 19(1): 3-25.
- Jasanoff, S. et B. Wynne, 1998. « Science and Decisionmaking », dans S. Rayner et E. Malone *Human Choice and Climate Change, Volume 1 - The Societal Framework*. Columbus, OH: Battelle Press.
- Journeay, J.M., J.B. Robinson., S.K. Talwar, M. Walsh, D. Biggs, K. McNaney, B. Kay, B. Brodaric et R. Harrap. « The Georgia Basin Digital Library: Infrastructure for a Sustainable Future », *GeoCanada2000*, Calgary, Alberta. 27 mai-2 juin 2000.
- Kasemir, B. et al., 2000. « Involving the Public in Climate and Energy Decisions », *Environmental Monitoring and Assessment* 42(3): 32-42.
- Robinson, J., 1982. « Energy Backcasting: a Proposed Method of Policy Analysis », *Energy Policy* 10 (4) 337-344.
- Robinson, J., 2003. « Future Subjunctive: Backcasting as Social Learning », *Futures* 35: 839-856.
- Rothman, D., J. Robinson et D. Biggs, 2002. « Signs of Life: Linking Indicators and Models in the Context of QUEST », dans Hussein Abaza et Andrea Baranzini. *Implementing Sustainable Development. Integrated Assessment and Participatory Decision-Making Processes*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Rotmans, J. et H. Dowlatabadi, 1998. « Integrated Assessment Modeling », dans S. Rayner et E. Malone (dir.), *Human Choice and Climate Change*, vol.3., Battelle, Columbus :292 -377.
- Talwar, S., M. Journeay, R. Harrap, B. Brodaric, J. van Ulden, R. Grant et S. Denny, 2003. « The Georgia Basin Digital Library Project: A Framework for a Place-Based Exploration of Sustainability Issues », *Geomatica* 57(2): 155-164.
- Tansey, J., Carmichael J. et al., 2002. « The Future is Not What It Used to be: Participatory Integrated Assessment in the Georgia Basin », *Global Environmental Change* 12(2): 97-104.
- van Asselt, M. et N. Rijkens-Klomp, 2002. « A Look in the Mirror: Reflection on Participation in Integrated Assessment from a Methodological Perspective », *Global Environmental Change* 12: 167-184.

La protection de l'eau en Ontario

À l'heure actuelle, la protection de l'eau en Ontario n'est assurée que de façon volontaire par les municipalités et les autorités en matière de conservation. Cette approche provoque d'énormes disparités dans l'ensemble de la province et a eu des conséquences tragiques à Walkerton, en mai 2000, lorsque sept personnes ont péri après avoir été contaminées par la bactérie *E. coli*.

Le gouvernement de l'Ontario a dernièrement publié un livre blanc proposant une structure globale d'encadrement de la protection qualitative et quantitative des ressources en eau. Ce document permettra d'asseoir les règles, mécanismes de financement et mesures incitatives visant à sauvegarder les sources d'eau potable.

Le livre blanc propose trois grandes modifications aux politiques en vigueur. Premièrement, un programme de protection des bassins hydrographiques confèrera à certaines régions de la province le statut d'unités écologiques de protection de l'eau (plutôt que de s'en remettre à des subdivisions politiques). Deuxièmement, une loi sera promulguée pour exiger l'élaboration de plans de protection des sources d'eau afin de s'assurer de la mise en place d'obstacles multiples à la contamination de l'eau. Troisièmement, on proposera des règles exigeant des grands utilisateurs qu'ils paient un montant fixé en fonction de leur utilisation de la ressource.

On peut consulter ce livre blanc à l'adresse : <<http://www.ene.gov.on.ca/programs/3585e01-fr.htm>> (Consultation le 6 mars 2004)

Génomique, santé et société : Questions émergentes pour les politiques publiques

Un symposium du Gouvernement du Canada

Les 24 et 25 mars 2004

Le sujet de la génomique renferme un grand potentiel de croissance et de prospérité mais soulève également d'important défis de façon légale, sociale et éthique. Si le Canada est pour récolter les bénéfices potentiels de l'avancement économique et de la santé dans ce domaine, un large éventail de questions devront être examinées, telles que la protection des renseignements et l'utilisation de l'information génétique, la protection des propriétés intellectuelles, l'innovation et l'évaluation, le finance et l'application des examens génétiques sur la santé.

Le PRP, en collaboration avec le milieu de la Stratégie canadienne de la biotechnologie et le Comité consultatif canadien de la biotechnologie tiendront un symposium en mars 2004 pour examiner les implications de la génomique sur les politiques publiques.

Pour plus d'information sur le symposium, veuillez contacter Sushma Barewal au 613.943.2400 ou par courriel à s.barewal@prs-srp.gc.ca.

Table ronde du PRP-CRSHC : Évolution vers une union douanière nord-américaine

Le 26 mars 2004

Quelles sont les grandes questions entourant une éventuelle union douanière Canada-États-Unis? S'inspirant des résultats empiriques préliminaires qui concernent l'incidence économique possible d'une union douanière Canada-États-Unis, cette table ronde examinera plusieurs questions clés, notamment les règles d'origine, l'incidence sur les recettes publiques et les opérations gouvernementales, et la mise en place d'un tarif extérieur commun.

Pour plus de renseignements, communiquer avec André Downs au 613.995.3655 ou par courriel à a.downs@prs-srp.gc.ca.

Instruments économiques pour la gestion de l'eau douce au Canada

Colloque du PRP

Juin 2004

Cette rencontre invitation réunira des experts Canadiens et d'ailleurs dans le monde afin d'examiner les avantages et les inconvénients d'un plus grand usage des instruments économiques pour gérer et conserver les ressources en eau douce au Canada. Parmi les sujets qui seront discutés notons: revue des meilleures pratiques au Canada et ailleurs; l'utilisation des forces du marché pour gérer l'accès à la ressource; les facteurs désincitatifs à une plus grande adoption d'instruments marchands; et, assurer la complémentarité des instruments de politique, marchands ou non, pour mieux conserver les ressources en eau douce. Pour plus d'information veuillez communiquer avec Bernard Cantin, 613.992.3660 ou b.cantin@prs-prp.gc.ca.