

LES SABLES
BITUMINEUX :

DU

DÉBAT

AU

DIALOGUE



Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

National Round Table
on the Environment
and the Economy



Forum
des politiques
publiques

Public
Policy
Forum

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, et Forum des politiques publiques, 2010

Du débat au dialogue : une nouvelle façon d'aborder les sables bitumineux au Canada

Rapport préparé par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et le Forum des politiques publiques

Conception graphique par Le Collectif

Rapport produit par la TRNEE

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
344, rue Slater, bureau 200, Ottawa (Ontario) K1R 7Y3

Tél. : (613) 992-7189 Téléc. : (613) 992-7385 www.trnee-nrtee.ca

Forum des politiques publiques
130, rue Albert, bureau 1405, Ottawa (Ontario) K1P 5G4

Tél. : (613) 238-7160 Téléc. : (613) 238-7990 www.ppforum.ca

Avertissement : Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles des organismes auxquels sont associés ou autrement reliés les participants et membres de la TRNEE et de FPP. La TRNEE et le FPP visent le consensus mais n'exige pas l'unanimité. Les délibérations de la TRNEE et du FPP reposent sur des échanges et des débats dynamiques reflétant la diversité des opinions.

Canada

Au Canada, l'exploitation des sables bitumineux a atteint un point critique. Ensemble, les débouchés économiques et les impératifs environnementaux suscitent des inquiétudes véritables quant au « statu quo », qui ne serait pas une voie d'avenir viable. Dans ce cas, comment aller de l'avant avec le développement durable des sables bitumineux?

À la fin de l'été 2010, nous avons rassemblé un petit groupe de Canadiens soucieux, dont des membres de l'industrie, de la société civile, des gouvernements et de la communauté environnementale, à Fernie, en Colombie-Britannique, pour examiner cette question et discuter des perspectives d'avenir d'une nouvelle stratégie d'exploitation des sables bitumineux qui reposerait sur le dialogue plutôt que sur le débat et qui regrouperait les parties intéressées afin d'étudier des voies d'avenir viables. Est-elle nécessaire? Possible? Comment fonctionnerait-elle?

Les conclusions étaient claires et constructives. Un tel dialogue est nécessaire, et ce, maintenant. Par ailleurs, l'omission d'entamer ce dialogue présente des risques. Quant au dialogue, il doit être à la fois approfondi et ciblé pour produire des résultats tangibles. En fait, trois volets ont été dégagés : 1) la performance régionale des sables bitumineux; 2) la stratégie du Canada en matière d'énergie propre; et 3) la politique climatique du Canada. Directement ou indirectement, ils englobent tous le développement durable des sables bitumineux.

D'après ce que nous avons entendu pendant et après notre réunion à Fernie, nous recommandons que la performance des sables bitumineux soit désignée dialogue prioritaire. Bien entendu, les autres volets doivent être soumis à mécanismes de dialogue qui permettent d'échanger des opinions et des idées de façon productive, puisqu'ils sont importants et étroitement liés au progrès global de cette question.

Nous estimons que notre discussion collective crée une nouvelle occasion d'amorcer un dialogue positif au Canada sur le développement durable des sables bitumineux. Nous devons la saisir.

Nous tenons à remercier tous les participants de leur temps, de leurs points de vue, de leur volonté de prendre part à cet événement et de leur motivation à trouver des solutions.

Nous vous prions d'agréer nos sincères salutations.

David McLaughlin

Président et premier dirigeant
Table ronde nationale
sur l'environnement et
l'économie

David Mitchell

Président-directeur général
Forum des politiques
publiques



TABLE DES MATIÈRES

- 04** Sommaire
- 08** Aperçu et contexte
- 16** Résultats de la réunion
- 26** Prochaines étapes et recommandation
- 31** Annexes



Sommaire

En ce moment, les Canadiens ont besoin d'un dialogue sérieux sur le développement durable des sables bitumineux et la gestion de leur future croissance. À l'heure actuelle, ils assistent à un *débat*, plutôt qu'à un *dialogue*, dans lequel chaque partie a fermement adopté des positions opposées.

Omettre d'entamer un tel dialogue et poursuivre dans la voie actuelle comportent des risques. Reconnaisant que le débat en cours n'aboutira probablement pas à des résultats constructifs, beaucoup suggèrent qu'il faut une stratégie différente, une stratégie qui fait directement contribuer les parties intéressées à des solutions faisant l'unanimité.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et le Forum des politiques publiques (FPP) ont tenu une réunion novatrice sur le débat des sables bitumineux à la fin de l'été, à Fernie, en Colombie-Britannique. Un petit groupe de porte-parole soucieux de tous les camps se sont rencontrés pour échanger leurs opinions sur la création de conditions favorables à un dialogue positif sur le développement durable de l'industrie. La réunion avait pour objectif de discuter du débat actuel et de déterminer l'existence d'une nécessité et d'une volonté d'engager un dialogue différent et collaboratif sur l'avenir des sables bitumineux et la manière de s'y prendre. En essence, la réunion visait à examiner si une forme de dialogue plus positive était nécessaire et possible à ce moment-là.

En établissant un climat neutre et sûr, les participants étaient à même de mieux comprendre les points de vue des autres, de commencer à bâtir une confiance et de discuter du potentiel d'une conversation qui pourrait déboucher sur des actions constructives. En premier lieu, le groupe est parvenu à la conclusion qu'un dialogue sérieux et transparent sur le développement durable des sables bitumineux était nécessaire et que le moment était venu de l'amorcer.

En deuxième lieu, le groupe est arrivé à la conclusion que trois dialogues précis sur des aspects différents, mais connexes du développement des sables bitumineux étaient requis d'urgence au lieu d'une seule conversation. Voici ces aspects : l'enjeu régional de la performance environnementale des sables bitumineux; l'avenir

Depuis, les opinions se sont trop souvent transformées en positions endurcies, les intérêts sont devenus des obstacles et la rhétorique a remplacé le dialogue. Peu importe comment cela s'est produit, les objectifs du développement durable sont devenus plus difficiles à atteindre... pour nous tous!

-- *Le progrès grâce aux processus : Réaliser un développement durable ensemble.*
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et Forum des politiques publiques, 2010.

de l'énergie propre au Canada et la place qu'y occupent les sables bitumineux; la politique climatique et la contribution des sables bitumineux. Ensemble, ces trois volets doivent former la base d'un processus de dialogue élaboré qui permettra d'aborder le développement des sables bitumineux à l'aide d'une approche très stratégique.

Idéalement, tous les dialogues se dérouleraient en même temps. Néanmoins, en pratique, ils devront se dérouler par étapes superposées. Une volonté politique forte est indispensable pour faire bouger les dossiers de l'avenir de l'énergie propre et du changement climatique. De plus, il faudra beaucoup de temps et d'efforts pour que tous les acteurs s'engagent à l'égard d'un dialogue sérieux et structuré sur ces deux sujets. Au bout du compte, les trois dialogues doivent progresser.

Toutefois, on observe un intérêt et un engagement véritables et viables en ce qui concerne l'amorce *immédiate* d'un dialogue ciblé sur la performance environnementale des sables bitumineux. Un grand nombre d'intervenants et d'organismes qui sont aujourd'hui prêts et capables de s'engager dans cette discussion ainsi qu'un certain nombre d'initiatives en cours, en particulier au niveau provincial, pourraient bénéficier des résultats d'un tel dialogue. En ce moment, les parties concernées ont une occasion de faire avancer les discussions entamées à Fernie et de renforcer la confiance nécessaire à un dialogue qui donnera lieu à des interventions sur le terrain. Pour toutes ces raisons, la TRNEE et le FPP en viennent à la conclusion que les dirigeants de l'industrie, des gouvernements, des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) et des communautés autochtones doivent sérieusement examiner la recommandation suivante : commencer immédiatement à faire avancer le dialogue sur la performance des sables bitumineux.



01

Aperçu et contexte

APERÇU

Du 30 août au 1er septembre 2010, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et le Forum des politiques publiques (FPP) ont invité des dirigeants de l'industrie des sables bitumineux, de l'industrie pétrolière et de l'industrie minière ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE), du gouvernement et de la société civile à se réunir pour discuter de l'amorce d'un dialogue constructif sur le développement durable des sables bitumineux.

Pendant deux jours, les participants se sont penchés sur la nécessité d'un tel dialogue, les enjeux fondamentaux à y inclure, les obstacles et les défis qui devront être surmontés pour permettre au dialogue de se poursuivre et de quelques idées initiales quant à la façon de lancer un processus de dialogue. Ils étaient encouragés à « laisser leur casquette à l'entrée » et à se présenter à la réunion avec une ouverture d'esprit et la volonté d'écouter les opinions des autres et d'envisager des approches collaboratives.

Ces dernières années, les relations entre les principales parties concernées par les sables bitumineux se sont tendues. Il y a peu, si tant est qu'il y en a, de véritables dialogues entre les parties. En général, on assiste à un débat dans le cadre de processus accusatoires tels que des audiences réglementaires, des contestations judiciaires et, récemment, des campagnes de relations publiques. En l'absence d'un forum collaboratif où elles auraient les moyens de dialoguer, les ONGE et l'industrie participent toutes les deux à des activités de relations publiques par le biais des médias de masse (publications, Internet, télévision et canaux d'affichage d'annonces) pour promouvoir leurs images et leurs positions respectives. Pas seulement au Canada. Elles véhiculent leurs messages à Washington D.C., à la grandeur des États-Unis et dans certaines parties de l'Europe afin d'influencer tout le monde, des civils aux décideurs les plus haut placés.

Ce débat complexe comporte de multiples facettes. Il s'agit probablement de l'une des questions de développement durable les plus compliquées au Canada en ce moment. La polarisation du débat est exacerbée par le fait que toutes les parties ont leurs propres experts et leurs propres perspectives, utilisent des données et des méthodes scientifiques différentes et posent des questions différentes. Par conséquent, elles arrivent à des conclusions différentes et, souvent, contradictoires. Quant au grand public, il voit des avantages dans la plu-

« Des pressions mondiales détermineront les normes environnementales relatives à l'exportation de nos ressources naturelles si nous n'entreprenons pas de les définir nous-mêmes. »

part des perspectives, mais il veut une solution qui tient simultanément compte des considérations environnementales et économiques.

La poursuite de ce débat de relations publiques peut influencer l'opinion publique, mais elle ne mènera pas à des solutions constructives qui aideront vraiment à résoudre les enjeux cruciaux. Elle permettra encore moins de développer la ressource de façon durable. Ce n'est que par la voie du dialogue qu'il est possible de comprendre et de résoudre les divergences et de trouver des solutions. À terme, il y a un choix à faire : le débat ou le dialogue. Le débat fait des gagnants et des perdants, tandis que le dialogue a des chances d'entraîner des solutions durables*.

Cependant, a-t-on vraiment envie d'un tel dialogue? Les parties concernées sont-elles prêtes? Qu'est-ce qu'un dialogue pourrait accomplir? À quoi ressemblerait le processus de dialogue? La réunion, qui portait essentiellement sur ces questions, a mis les participants au défi de regarder au-delà du débat qui fait rage actuellement et d'envisager un autre moyen d'entamer un dialogue constructif sur le développement durable des sables bitumineux.

CONTEXTE

L'exploitation future des sables bitumineux est un enjeu d'une importance économique et environnementale majeure qui figure parmi les questions de développement durable les plus urgentes au Canada. Elle englobe des enjeux importants sur le plan économique, l'intégrité environnementale, des enjeux sociaux et des enjeux en matière de santé, particulièrement pour les Autochtones de la région d'Athabasca, en Alberta. L'exploitation est un enjeu local et régional, un enjeu national et, depuis

* *Le progrès grâce aux processus : Réaliser un développement durable ensemble.* Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et Forum des politiques publiques, 2010.

« Une partie de ce dialogue consiste à examiner le leadership dont nous avons besoin. »

peu, un enjeu international. Elle est au cœur du rôle grandissant que joue le Canada en tant que fournisseur d'énergie sur la scène internationale, en plus de créer des emplois et une richesse économique dans tout le pays.

Contexte local et régional

La production de sables bitumineux a des effets sur toutes les facettes du milieu naturel, c'est-à-dire le sol, l'eau et l'air. L'exploitation à ciel ouvert, en particulier, perturbe de vastes bandes de terre et consomme une grande quantité d'eau et d'énergie, ce qui entraîne des répercussions sur la forêt boréale environnante, les marécages, le réseau hydrographique et les bassins atmosphériques régionaux.

L'exploitation des sables bitumineux crée une dichotomie pour les peuples autochtones de la région d'Athabasca. D'une part, les développements ont ouvert des perspectives d'emploi et de formation considérables. D'autre part, l'exploitation s'effectue au détriment de leur mode de vie traditionnel, car elle a une incidence sur la pêche, le trappage et la récolte d'aliments autochtones dans la région. De surcroît, des allégations graves d'effets négatifs sur la santé ont été formulées par des communautés autochtones et continuent de faire l'objet d'un débat.

Que l'on parle de croissance économique, d'intégrité environnementale ou bien de préoccupations sociales ou de préoccupations en matière de santé, il est juste de dire que le rythme du développement dans la région est le problème le plus important auquel l'industrie et les gouvernements font face. Bien que les différentes activités d'exploitation ajoutent aux effets sur la région, il faut considérer l'incidence cumulative de tous les facteurs à l'échelle régionale pour mieux gérer la ressource.

« N'importe quelle stratégie de mobilisation doit mettre à contribution les Premières Nations par nécessité. »

Besoins mondiaux en énergie et rôle du Canada en tant que fournisseur d'énergie propre

À l'heure actuelle, le Canada est le premier fournisseur de pétrole brut des États-Unis. En effet, 19 p. 100 des importations totales de pétrole brut des États-Unis provenaient du Canada en 2008[†]. En 2010, les producteurs de sables bitumineux fournissaient à eux seuls 1,4 million de barils de pétrole brut aux États-Unis par jour. On s'attend à ce que la production de sables bitumineux augmente afin de répondre à la demande croissante de carburants fossiles dans le monde, y compris de marchés potentiels en Chine et au Japon. À la lumière de ce qui précède, le développement des sables bitumineux répond simplement à la demande des marchés.

Comme le monde se tourne vers une économie faible en carbone en raison du changement climatique et concentre ses efforts sur la réduction des gaz à effet de serre (GES), une transition devra être effectuée dans la production et la consommation d'énergie à l'échelle planétaire. Dans ce contexte général, le rôle des sables bitumineux devra être examiné. Une partie de la transition résultera en une dépendance croissante aux sources d'énergie qui émettent de faibles émissions de GES ou qui n'en émettent aucune, tout en redéfinissant les filières énergétiques mondiales, pour assurer la sûreté et la fiabilité de l'approvisionnement en énergie au profit des générations futures. Puisque l'adoption de méthodes d'approvisionnement en carburant et de technologies propres prend du temps à grande échelle, une période de transition doit être prévue, pendant laquelle les sables bitumineux auront un rôle à jouer. La détermination de ce rôle fait partie du dialogue qui doit maintenant s'engager au Canada parce qu'un dialogue similaire se déroulera probablement dans les pays qui souhaitent importer les réserves de pétrole du Canada.

[†] *Growth in the Canadian Oil Sands: Finding the New Balance*. ISH Cambridge Energy Research Associates (CERA), 2009.

Un grand nombre d'organismes et de groupes de réflexion nationaux qui œuvrent dans le secteur stratégique, notamment la TRNEE et le FPP, considèrent avec attention les éléments d'une stratégie canadienne en matière d'énergie propre[‡]. Il y a un lien entre cette stratégie et l'efficacité d'une politique climatique, car l'approvisionnement et la demande en énergie déterminent une grande partie des émissions de GES du Canada en fin de compte. Lutter contre le changement climatique en ayant en partie recours à l'énergie propre renforce ce lien.

Changement climatique mondial et responsabilité du Canada

Le changement climatique compte parmi les enjeux environnementaux et économiques les plus importants auxquels la planète doit actuellement faire face. Aux niveaux national et international, il a été observé que la production de sables bitumineux libère une grande quantité de GES dans l'atmosphère. Même si certains jugent que les émissions de GES actuellement produites par les sables bitumineux (qui augmentent plus rapidement que n'importe quelle autre source d'émissions au Canada) sont faibles comparativement aux émissions d'autres secteurs industriels ou pays, d'autres considèrent que la croissance projetée de ces émissions et sa signification possible du point de vue de l'augmentation des émissions absolues de GES est une question primordiale. Une diminution considérable de l'intensité des émissions de la production de sables bitumineux est observée, mais certaines personnes s'inquiètent du rôle absolu de ce secteur dans une future croissance des émissions.

Sur la scène internationale, certains présentent les sables bitumineux comme l'incarnation du « pétrole sale » dans le but de persuader la communauté internationale d'en prendre bonne note et de faire pression sur le Canada pour qu'il prenne des mesures à l'égard de sa politique climatique nationale et qu'il souscrive à des cibles et

[‡] La TRNEE et le FPP participent activement au groupe Winnipeg Consensus et comptaient parmi les responsables de la conférence qui a eu lieu à Banff du 8 au 10 avril 2010. Voir le rapport *Towards a Truly Canadian Clean Energy Strategy. Summary of the Banff Clean Energy Dialogue*.

à des stratégies internationales plus rigoureuses. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il visait l'objectif de réduire les émissions de GES de 17 p. 100 par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020 (le même que les États-Unis). Cependant, certains signalent que le Canada n'a pas encore décrit la façon dont il atteindra cet objectif national dans un plan étoffé, même si le gouvernement fédéral a pris quelques mesures déterminantes pour réduire les émissions de GES. En l'absence d'une stratégie nationale globale qui intègre pleinement les sables bitumineux, nous pouvons nous attendre à ce que les réductions demeurent un objectif et une source de préoccupation pour ceux qui souhaitent plus d'initiatives en matière de changement climatique.



02

Résultats de la réunion

LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE

On a demandé au groupe de répondre aux quelques questions fondamentales suivantes pendant la réunion :

1. Un dialogue sur l'avenir des sables bitumineux est-il nécessaire?
2. Si oui, le moment est-il opportun?
3. Qu'est-ce que ce dialogue pourrait accomplir?
4. Quels sont les risques, s'il y a lieu, de ne pas entamer ce dialogue?

Les participants étaient unanimes quant à la nécessité d'un dialogue sur l'avenir des sables bitumineux. Toutefois, ils ont soulevé des questions concernant la substance du dialogue et le moment opportun pour le tenir.

Après en avoir établi la nécessité, le groupe a discuté du moment opportun pour tenir un dialogue. La réponse était unanime : maintenant. Certains participants ont insisté vivement pour enclencher le processus de dialogue dès que possible, puisqu'il est primordial d'agir vite. Comme l'un des participants l'a clairement fait entendre, plus nous perdons de temps, plus que les options se font rares. Plus vite nous agissons, plus nous aurons de choix.

Ensuite, la question « Sommes-nous prêts? » a été abordée. Les participants ont fait observer qu'il était nécessaire d'approfondir davantage cette question, notamment en définissant clairement les objectifs et les réalisations d'un dialogue possible, en réfléchissant aux enjeux fondamentaux pour centrer le dialogue et en analysant les données existantes sur les efforts accomplis à ce jour pour fonder le dialogue sur des faits plutôt que de la rhétorique. Les questions relatives à la substance du dialogue n'ont toutefois pas affaibli la perception des participants selon laquelle un dialogue est primordial en ce moment.

Qu'est-ce qu'un tel dialogue pourrait accomplir? Sur ce point, les participants avaient des opinions différentes. Beaucoup ont suggéré que cela dépendrait de la définition et de la portée du processus. Ainsi, les résultats possibles varieraient selon le contexte et l'orientation choisie. Cependant, les participants ont convenu qu'un processus de dialogue pourrait aider à bâtir une confiance, permettre d'échanger de l'information et offrir un forum où il serait possible de débattre de façon ouverte et transparente.

Du reste, les participants ont clairement affirmé qu'il y avait des risques à ne pas entamer de dialogue. Ils ont relevé trois risques en particulier relativement au leadership, à la polarisation des positions et aux options. Tout d'abord, ils ont fait référence à plusieurs reprises au premier risque, lequel est lié au leadership, pendant la réunion. En mots simples : si nous n'amorçons pas de dialogue sur les sables bitumineux et si nous ne faisons pas preuve de leadership dans ce dossier, nous courons le risque que d'autres intervenants décident pour nous. Par exemple, si nous ne réglons pas les questions relatives à la performance environnementale, d'autres membres de la communauté internationale définiront des normes pour nous, qu'elles concernent les émissions de GES et le changement climatique, la capture et le stockage de CO₂ ou les normes en matière de carburant. La polarisation accrue du débat représente le deuxième risque notable. Si nous ne réglons pas maintenant nos problèmes par la voie du dialogue, le risque que le débat continue de se polariser augmentera. Les positions de chaque partie ne feront que s'affermir, ce qui rendra difficile le renforcement des relations et de la confiance nécessaire pour aller de l'avant de façon collaborative. Enfin, le dernier risque abordé avait trait à l'opportunité et aux options. En bref, plus nous attendons, plus nos options diminuent.

« Par crise, on entend la limitation du nombre d'options avec le temps. Plus nous étirons le débat sur le bon et le mauvais des sables bitumineux, plus nous perdons du temps. La dynamique des sables bitumineux est telle qu'une perte de temps limitée de plus en plus les mesures que nous pouvons prendre à l'égard de cette question. »

CADRE PROPOSÉ

Pendant la réunion, les participants ont dû dégager les questions fondamentales liées au développement durable des sables bitumineux. Le plus intéressant au sujet de l'issue de ces discussions, c'est le consensus général sur la plupart des questions fondamentales. Les participants sont parvenus à la conclusion que le dialogue nécessaire sur les sables bitumineux ne comporte pas qu'un seul volet, mais bien trois. En reconnaissant les multiples facettes de la question des sables bitumineux et les différentes échelles auxquelles elles ont une incidence, le groupe a établi la nécessité de tenir trois dialogues distincts, mais partiellement communs :

- la performance des sables bitumineux;
- la stratégie du Canada en matière d'énergie propre et le rôle qu'y jouent les sables bitumineux;
- la politique climatique du Canada.

La question de la performance des sables bitumineux a été définie comme l'ensemble des problèmes locaux et régionaux, y compris les effets environnementaux, sociaux et économiques du développement actuel et prévu, notamment la qualité de l'eau.

D'après les participants, il est probable qu'une discussion sur les problèmes de ce groupe tourne autour de la réduction, de l'atténuation et de la gestion des incidences, comme la qualité de l'eau, et des limites ou seuils acceptables de développement et d'exploitation de la ressource. Les participants ont soulevé la question des *limites* par opposition au *rythme* de développement, mais ils n'en ont pas longuement discuté. Toutefois, il s'agit manifestement d'une question importante sur laquelle il faudra s'arrêter dans le cadre d'un dialogue, car elle constitue clairement un point de divergence. Beaucoup d'intervenants ont suggéré de fixer un type quelconque de limites absolues relativement au développement des sables bitumineux, tandis que d'autres ont discuté en grande partie du concept du rythme du développement, sans nécessairement faire intervenir des limites.

En général, les participants ont convenu que la stratégie du Canada en matière d'énergie propre et le rôle qu'y jouent les sables bitumineux étaient un sujet de discussion crucial. Certains participants ont vigoureusement souligné qu'une discussion sur le développement durable des sables bitumineux, en l'absence d'un dialogue national

*« L'inaction a un coût stratégique.
L'inaction a aussi un coût politique.
Au niveau international, nous
sommes trop petits pour avoir une
influence si nous ne sommes pas
à la table des discussions, et nous
ne serons pas invités à la table si
nous continuons à jouer ce petit jeu
défensif. »*

sur la future répartition de l'énergie par source, n'était pas logique. Nous devons évaluer les besoins énergétiques mondiaux et le potentiel du Canada pour aider à y répondre. Étant donné que nous nous efforçons de préparer un avenir à faibles émissions de carbone, nous devons prévoir les parts relatives des différentes sources d'énergie, le rôle des sources d'énergie conventionnelles par rapport aux sources d'énergie renouvelables et les moyens que nous utiliserons pour y arriver.

Enfin, les participants ont presque convenu à l'unanimité qu'il était tout aussi nécessaire de tenir un dialogue distinct sur la politique climatique du Canada, un plan de réduction des émissions de GES et la place des sables bitumineux dans la politique climatique. Un certain nombre de participants considéraient la politique climatique du gouvernement fédéral comme inadéquate dans son ensemble, même s'ils ont indiqué que certaines mesures étaient prises. Les participants ont exprimé le désir de lancer d'autres initiatives sur ce front.

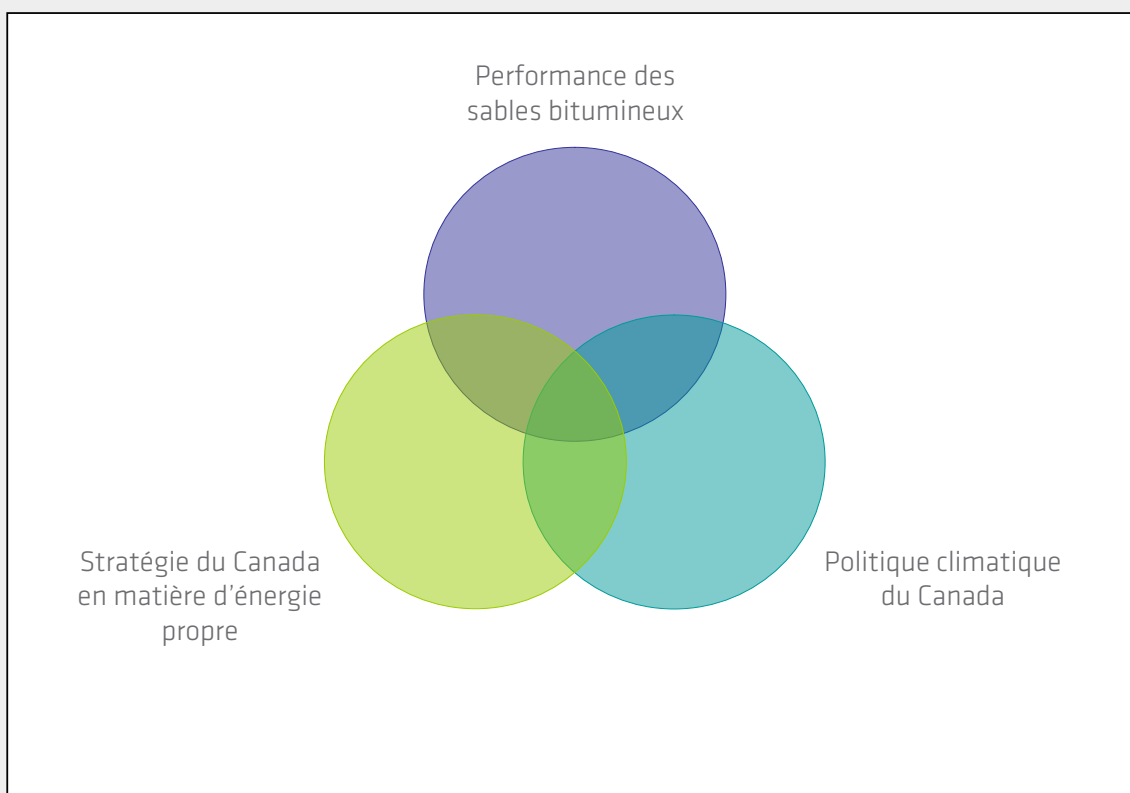
Il est apparu que le « dialogue » proposé consistait en réalité en trois dialogues connexes et, en fin de compte, reliés. Il y a des liens stratégiques et politiques clairs entre eux, et le moment choisi ainsi que le progrès d'un dialogue pourraient avoir des effets sur les autres dialogues. Qu'est-ce qui fait la force de cette approche? Elle est à la fois stratégique et globale. Toutefois, cette force peut causer sa faiblesse, puisqu'il faudra un engagement monumental et, comme l'un des participants l'a fait observer, plusieurs « actes de foi » pour sincèrement tenter d'entamer ces trois dialogues. À la fin, les participants ont convenu en général que tous ces trois dialogues étaient nécessaires. Il a été suggéré de tenir les trois dialogues en même temps, mais beaucoup ont reconnu que ce ne serait pas réaliste ou possible. Quel dialogue devrait donc avoir priorité?

Pour certains, la performance des sables bitumineux, une question particulièrement tangible, doit être abordée en premier. Pour d'autres, le changement climatique représentait la question la plus importante, puisqu'il s'agit

« Nous devons aborder les trois dialogues ainsi que l'interrelation et la complexité des dialogues qui doivent se dérouler. »

du défi le plus fondamental auquel la planète fait face sur le plan environnemental, et elle déterminerait les interventions stratégiques dans les autres domaines. D'autres prétendaient que la question de la répartition mondiale de l'énergie par source et le rôle qu'y jouaient les sables bitumineux étaient le problème le plus urgent. S'y attaquer serait la façon la plus réaliste d'accomplir du progrès dans les questions climatiques, puisqu'elles sont fondamentalement liées à l'énergie propre. Au bout du compte, la plupart ont convenu qu'idéalement les trois dialogues seraient nécessaires et qu'il faudrait établir des liens entre eux et les intégrer.

SUJETS DE DISCUSSION RELATIFS AUX SABLES BITUMINEUX



DÉFIS ET OBSTACLES

Un certain nombre de défis et d'obstacles ont été étudiés. Visiblement, les participants considéraient l'ampleur et la portée de la question comme un défi majeur. De plus, ils ont fait allusion à la mise au point d'un processus qui disposerait de ressources et d'échéanciers appropriés pour réaliser du progrès. Ensuite, ils ont examiné les obstacles à surmonter en particulier pour faire du progrès. L'un des participants les a décrits comme des « incontournables qui attireront les gens à la table ». Pour certains, ils représentaient des conditions préalables à l'amorce d'un dialogue. Même s'ils n'ont pas atteint de consensus sur les conditions préalables, la discussion a démontré que les participants étudiaient activement les problèmes qui devaient être réglés pour aller plus loin.

En voici des exemples :

- l'engagement de tous les secteurs et du personnel de niveau supérieur à l'égard du dialogue;
- un environnement sûr permettant d'écouter et de respecter les points de vue différents et divergents;
- la certitude que tous les participants sont prêts à écouter les opinions des autres et à essayer de les comprendre avant d'en débattre;
- l'assurance que chaque participant s'efforce d'atteindre un objectif et un résultat communs d'une façon franche et honnête;
- la compréhension et l'acceptation de la nécessité de tenir une discussion sur les limites ou les seuils de développement, pas seulement sur le rythme de développement;
- l'utilisation de données complètes et fiables et leur communication à tous les participants;
- la transparence relativement à la mise au point du processus de dialogue;
- la participation des représentants des peuples autochtones et des Premières Nations dès le début du processus;

« Il doit y avoir une part d'honnêteté de chaque côté. »

« Le manque de confiance se traduira par un produit déficient. »

« Nous sommes dans une situation où les données scientifiques se contredisent, ce qui est très déroutant pour les Canadiens. Nous devons régler ce problème parce qu'il est contre-productif de continuer de présenter des données scientifiques contradictoires. »

- un consensus sur les règles d'engagement et les activités hors du cadre du dialogue.

Pour concevoir un processus de dialogue, ces types de conditions préalables devront être examinées plus en profondeur, révisées et acceptées par tous les participants, ce qui était considéré comme une prochaine étape en soi.



03

Prochaines étapes et recommandation

PROCHAINES ÉTAPES

La réunion s'est terminée par une brève discussion sur de prochaines étapes possibles. Que faire maintenant? Après avoir conclu qu'un dialogue sur les sables bitumineux était nécessaire, et ce, dans l'immédiat, les participants à la dernière table ronde sont parvenus à la conclusion que les prochaines étapes étaient aussi souhaitables qu'essentiell

Pendant la majeure partie de la discussion, les participants ont tenté de déterminer lequel des trois dialogues était le plus important et nécessitait une intervention à court terme. Même s'ils n'ont atteint officiellement aucun consensus, beaucoup ont souligné que le dialogue sur la performance des sables bitumineux était peut-être en meilleure position pour aller de l'avant immédiatement. Cependant, les deux autres dialogues requièrent aussi de l'attention et ne doivent pas être écartés une fois que le dialogue sur la performance des sables bitumineux sera entamé. Certains participants ont déconseillé de se donner des objectifs trop ambitieux, de crainte qu'aucun progrès ne soit accompli. Dans le même ordre d'idées, les participants estimaient que les ressources limitées, autant humaines que financières, ne permettaient pas de participer à des processus de dialogue élaborés et que des ressources devraient être affectées pour que tous participent efficacement.

Plusieurs participants ont fait observer qu'il fallait définir la raison d'être, les objectifs, les résultats et le processus d'un dialogue avec clarté avant de pouvoir l'entamer. Pour répondre à ces questions, le groupe a ébauché une méthode de conception en trois étapes qui pourrait servir à structurer un processus de dialogue.

Étape 1 : Définir les objectifs et la portée du dialogue

Un énoncé clair des objectifs du dialogue est nécessaire. Même s'il est de haut niveau, l'énoncé doit être explicite et précis. Il fixera les limites du dialogue. Il faut définir les questions sur lesquelles le dialogue portera. La connaissance des objectifs et de la portée des travaux permettra de déterminer les intervenants à mobiliser, les échéanciers possibles et les résultats potentiels.

Étape 2 : Trouver des options de dialogue

Cette étape aidera à établir les priorités des trois volets du dialogue et les liens entre eux et à déterminer les responsables de chaque dialogue et les participants.

« Explorer ce dont nous avons besoin pour avoir un dialogue sur la performance des sables bitumineux est une prochaine étape importante. Elle ne signifie pas que nous négligeons les deux autres dialogues. Elle reconnaît que nous ne sommes pas en mesure de résoudre tous les problèmes en même temps. »

Étape 3 : Choisir le processus de dialogue optimal

Après l'élaboration des options, il faut évaluer et choisir le processus de dialogue optimal. Les critères de sélection devraient être soigneusement définis. Comme point de départ, les participants ont proposé les critères suivants :

- la mesure dans laquelle une option permet d'atteindre les objectifs;
- la faisabilité d'une option;
- les enjeux associés à une option, y compris les obstacles possibles;
- les échéanciers nécessaires pour mener à bien le processus;
- les ressources nécessaires à la mise en œuvre;
- le positionnement de la question en parallèle avec d'autres initiatives en cours.

L'approche proposée vise à stimuler une réflexion plus approfondie et la structuration du processus de conception. Elle est censée être le point de départ de la conception d'un dialogue. Si elle est efficacement mise en œuvre, l'approche pourra constituer le mandat de n'importe quel dialogue et le début de véritables conversations.

RECOMMANDATION

Les participants étaient au fait qu'à la suite de la séance, la TRNEE et le FPP étudieraient et formuleraient des recommandations au sujet des prochaines étapes et que les recommandations découleraient des opinions qu'ils se seraient formées après avoir écouté et animé la discussion quant aux secteurs où il serait le plus utile d'accomplir du progrès et à la manière de s'y prendre.

Nous avons été ébahis par le fait que tous les participants reconnaissaient que le Canada devait aller au-delà du débat dans sa forme actuelle et estimaient que les trois sujets de discussion dégagés étaient fondamentaux.

« Le gouvernement pourrait jouer un rôle : aider les gens à comprendre la complexité des enjeux. »

Nous croyons qu'en ce moment, une occasion viable d'amorcer un dialogue sur la question de la performance des sables bitumineux et de le faire avancer s'offre à nous. Il est clair qu'un certain nombre d'intervenants et d'organismes enthousiastes sont aujourd'hui prêts et capables de s'engager dans cette discussion. Il existe des mécanismes de mobilisation des intervenants. Nous pouvons les modifier pour qu'ils tiennent compte des conclusions de nos séances de discussion. Il y a sans doute beaucoup de progrès à faire de court à moyen terme relativement à la question des sables bitumineux, compte tenu du temps et des efforts considérables que les intervenants ont déjà consacrés pour essayer de comprendre certains des enjeux environnementaux, sociaux et économiques les plus importants. S'il est correctement structuré et mis en œuvre, le dialogue offrira une occasion sûre de commencer dès maintenant à bâtir la confiance qui facilitera les futurs dialogues et qui aidera à créer de bonnes conditions pour faire progresser les dialogues sur l'énergie propre et le changement climatique.

Même si les participants ont envisagé la possibilité qu'ils se déroulent simultanément, il est réaliste d'affirmer que les trois dialogues, c'est-à-dire la performance des sables bitumineux, la stratégie du Canada en matière d'énergie propre et la politique climatique du Canada, devront probablement se tenir par étapes. Les trois feront intervenir des acteurs différents et traiteront de problèmes différents, à des échelles différentes, et respecteront des échéanciers différents. Comme nous le constatons tous, il faudra des discussions et des décisions politiques majeures pour faire avancer le dossier du changement climatique et la stratégie en matière d'énergie propre au Canada. Par conséquent, obtenir le bon type d'engagement à l'égard d'un dialogue sur l'un de ces deux sujets nécessitera beaucoup de temps et d'efforts,

bien que de nouveaux progrès soient accomplis dans le dossier de l'énergie propre. Malgré ces problèmes, il est très important que ces dialogues commencent à prendre forme. À vrai dire, ils s'imposent si le Canada souhaite se placer dans une meilleure position au niveau mondial du point de vue du changement climatique et d'un avenir axé sur l'énergie propre. Si nous nous y prenons bien, les dialogues contribueront au progrès du dossier de la performance des sables bitumineux.

Pour toutes ces raisons, la TRNEE et le FPP recommandent à l'industrie, au gouvernement, aux ONGE et aux Premières Nations de commencer dès maintenant à faire avancer le dialogue sur la performance des sables bitumineux, afin de permettre des interventions immédiates sur le terrain et d'aider à bâtir une confiance et à créer des circonstances favorables.

Entre-temps, il faudrait convoquer un groupe représentatif de dirigeants d'ONGE, de l'industrie, du gouvernement et des Premières Nations à un forum pour examiner comment faire progresser les autres aspects du dialogue sur les sables bitumineux dans le même esprit que la table ronde qui a eu lieu à Fernie. Nous croyons que cette initiative présenterait une possibilité réelle de faire passer la situation actuelle du débat au dialogue, tout en produisant des résultats positifs pour toutes les parties concernées.



04

Annexes

PARTICIPANTS À LA RÉUNION

Remarque : Puisque les séances ont eu lieu à l'automne 2010, il se peut que certains participants aient changé de titre ou d'organisation.

Dave Collyer

Président
Association canadienne
des producteurs pétroliers

Mark Corey

Sous-ministre adjoint
Ressources naturelles
Canada
Secteur de l'énergie

Jim Ellis

Ministre adjoint
Gouvernement de l'Alberta
Ministère de
l'Environnement

Phil Fontaine

Conseiller spécial
Banque Royale du Canada

Arlin Hackman

Vice-président et
responsable en chef de
la conservation
Fonds mondial pour la
nature (Canada)

Chris Henderson

Fondateur
Delphi Group;
Président
Lumos Energy

Larry Innes

Directeur général
Initiative boréale canadienne

Brenda Kenny

Présidente
Association canadienne de
pipelines d'énergie

Gordon Lambert

Vice-président
Développement durable
Suncor

Elaine McCoy

Sénatrice
Sénat canadien

Ken Ogilvie

Directeur général
émérite
Pollution Probe;
Membre du conseil
d'administration
Pembina Institute

Robert Page, Ph. D.

Professeur TransAlta en
gestion et en durabilité
de l'environnement
Université de Calgary;
Président
Table ronde nationale
sur l'environnement et
l'économie

Gordon Peeling

Président et chef de la
direction
L'Association minière du
Canada

Marlo Reynolds

Directeur exécutif
Pembina Institute

Colin Robertson

Agrégé supérieur
distingué
Norman Paterson School
of International Affairs

Wishart Robson

Conseiller principal du PDG
en matière de sécurité et
de changements climatiques
Nexen Inc.

David Runnalls

Membre distingué
Institut international du
développement durable

Merran Smith

Directrice
Initiative en matière
d'énergie
Tides Foundation

Rick Smith

Directeur général
Environmental Defence

Stephanie Sterling

Vice-présidente
Gestion des affaires et
des projets conjoints
Pétrole lourd
Shell Canada

Arlene Strom

Vice-présidente
Communications et relations
avec les intervenants
Suncor

Peter Watson

Sous-ministre
Gouvernement de l'Alberta
Ministère de l'Énergie

David McLaughlin

Président et
premier dirigeant
Table ronde nationale
sur l'environnement et
l'économie

David Mitchell

Président-directeur général
Forum des politiques
publiques

**CONFÉRENCIERS
INVITÉS****Bruce Anderson**

Associé principal
Harris/Décima;
Vice-président directeur
Relations publiques
nationales

Thomas Homer-Dixon

Professeur
Centre pour l'innovation
dans la gouvernance
internationale
Titulaire de la chaire des
systèmes mondiaux
Université de Waterloo

ORDRE DU JOUR ANNOTÉ DE LA RÉUNION

LE LUNDI 30 AOÛT, DE 18 H À 21 H

Entamer le dialogue : Accueil et mot de bienvenue

La séance d'ouverture a pour objectif :

- de permettre aux participants de commencer à mieux se connaître;
- de donner un bref aperçu du but de la réunion et des attentes;
- Amorcer la réflexion des participants sur les objectifs de la réunion par le biais d'une présentation inspirante suivie d'une table ronde.

Conférencier invité : Thomas Homer-Dixon

Thomas Homer-Dixon est titulaire de la chaire des systèmes mondiaux du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, à la Balsillie School of International Affairs, située à Waterloo, au Canada, et est professeur au Centre for Environment and Business de la Faculté de l'environnement de l'Université de Waterloo. *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity, and the Renewal of Civilization* (2006) et *Carbon Shift: How the Twin Crises of Oil Depletion and Climate Change Will Define the Future* (2009) figurent parmi ses livres les plus récents. M. Homer-Dixon dirigera les discussions d'un angle éclairant, celui de son point de vue sur les sables bitumineux dans le contexte de la thèse du livre *The Upside of Down*.

LE MARDI 31 AOÛT, DE 8 H 30 À 21 H

8 h 30 - 9 h 45

Séance de travail I – Un dialogue sur les sables bitumineux est-il nécessaire en ce moment?

La première séance encouragera les participants à commencer à réfléchir à la nécessité et au potentiel d'un dialogue sur l'avenir des sables bitumineux. Pour amorcer la discussion, on demandera aux participants de réfléchir au point où nous en sommes actuellement avec les débats au sujet du développement des sables bitumineux, à la façon dont nous nous sommes rendus à ce point et aux options visant à aller de l'avant. Les participants auront le mandat d'examiner des moyens possiblement favorables à l'amorce d'un dialogue.

Au cours des deux jours que durera la réunion, quatre questions principales seront posées. Ces questions seront présentées pendant la première séance pour que les participants commencent à y réfléchir. Elles seront ensuite réexaminées à la fin de la réunion, lors de la quatrième séance. Les voici :

- Un dialogue sur l'avenir des sables bitumineux est-il nécessaire?
- Si oui, le moment est-il opportun?
- Qu'est-ce que ce dialogue pourrait accomplir?
- Quels sont les risques, s'il y a lieu, de ne pas entamer ce dialogue?

10 h - 12 h

Séance de travail II – Quels sont les enjeux fondamentaux?

La deuxième séance vise à dégager les questions environnementales, économiques et sociales cruciales dont un dialogue devrait traiter. On demandera aux participants de présenter ces questions et d'en discuter selon leurs points de vue et leurs expériences

Questions clés à explorer :

- Quels sont les enjeux les plus importants auquel fait face le développement durable des sables bitumineux en Alberta? (Les enjeux peuvent comprendre, notamment, l'intérêt mondial, les effets environnementaux, l'importance économique et les facteurs sociaux.)
- En particulier, quels facteurs externes influent sur la perception actuelle de ces enjeux et peuvent être pris en main dans le futur?
- Comment le processus de dialogue pourrait-il prendre en considération ces enjeux?

13 h - 16 h

Séance de travail III – Quelles sont les options relativement à un processus de dialogue collaboratif?

La troisième séance a pour objectif d'explorer et d'examiner les options qui pourraient être envisagées dans le cadre d'un dialogue collaboratif sur les sables bitumineux*, des méthodes de consultation traditionnelles (questionnaires, audiences publiques, réunions ou groupes d'experts, entrevues et ateliers de groupes de consultation, tables rondes ou forums publics, comités directeurs ou consultatifs) allant à des méthodes contemporaines novatrices, comme les groupes d'experts communautaires, les jurys de citoyens, les consultations électroniques et les techniques de développement communautaire et culturel. Il se peut que les éléments de base potentiels d'un tel processus (structure, format, participants et moment opportun) soient examinés.

Pour entamer la discussion, les participants devront exprimer leurs points de vue sur l'historique des efforts collaboratifs accomplis dans le dossier des sables bitumineux à ce jour en vue de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les réussites?
- Quels sont les échecs?
- Quelles leçons devrions-nous tirer de ces expériences?

De plus, on demandera aux participants de mettre en commun leurs idées et les leçons apprises d'initiatives collaboratives n'ayant aucun lien avec les sables bitumineux qui pourraient être instructives†.

18 h 30 - 21 h

Dîner-causerie

Conférencier invité : Bruce Anderson

Le nouvel environnementalisme

Bruce Anderson, associé principal à la consultation de Harris-Décima, débutera la discussion par une présentation informative et motivante sur ses recherches au sujet des attitudes des Canadiens à l'égard des sables bitumineux (effets environnementaux et économiques).

* Les participants devraient consulter le récent rapport de la TRNEE et du FPP, *Le progrès grâce aux processus* (2010), et l'annexe de l'ordre du jour pour connaître les huit éléments de succès d'une gouvernance concertée à l'appui du développement durable.

† Voir le sommaire du FPP sur *l'Initiative boréale canadienne* (2010) à titre d'exemple.

LE MERCREDI 1er SEPTEMBRE, DE 8 H 30 À 12 H

8 h 30 - 11 h 30

Séance de travail IV : Quoi faire maintenant?

La dernière séance vise à demander aux participants de revoir certaines des questions posées et des discussions tenues au cours de la dernière journée et demie. Même si de nombreuses questions auront été abordées, le but consistera à essayer de trouver des réponses possibles à ces questions. Finalement, la séance se terminera par une réflexion sur les étapes qui suivront possiblement la réunion.

Questions clés à explorer :

- Si un processus collaboratif était retenu, sur quoi devrait-il reposer?
- Quels sont les obstacles à surmonter?
- Quelles sont les prochaines étapes?

11 h 30 - 12 h

Récapitulation

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE :

À PROPOS DE NOUS

Issue du célèbre rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE ou Table ronde) la TRNEE est devenue un modèle de rassemblement de groupes aux intérêts divers et divergents autour d'une même table, en vue de dégager des consensus sur des idées et d'offrir des suggestions viables de développement durable.

La TRNEE cherche à soutenir la prospérité du Canada sans hypothéquer les ressources des générations à venir ni compromettre leur capacité de vivre en sécurité.

La TRNEE jouit de cette position privilégiée que lui confère son statut d'organisme consultatif indépendant en matière de politiques, appelé à conseiller le gouvernement fédéral sur les solutions à envisager en matière de développement durable. Nous sensibilisons les Canadiens et leurs gouvernements aux défis du développement durable. Nous préconisons un changement positif. Nous nous efforçons de promouvoir des solutions stratégiques crédibles et impartiales dans l'intérêt supérieur de tous les Canadiens, en nous basant sur la recherche, l'engagement des intervenants et la réflexion de nos membres.

Nous accomplissons cette mission en favorisant la production de rapports solides et bien documentés sur des enjeux prioritaires, et en conseillant les gouvernements sur la meilleure façon de concilier et d'intégrer les défis souvent divergents de la prospérité économique et de la conservation de l'environnement.

La TRNEE réunit des chefs de file oeuvrant dans le domaine de la durabilité qui proviennent des quatre coins du Canada. Ils sont actifs dans le milieu des affaires, dans le monde universitaire, en environnement, dans le domaine du travail, dans le secteur des politiques publiques ou dans la sphère communautaire. Le gouvernement fédéral nomme les membres pour un mandat de trois ans maximum. Ils se rencontrent à l'occasion de tables rondes, un havre sûr de discussion qui encourage l'échange sans retenue d'idées favorisant le dégagement de consensus. Ainsi, nous savons composer avec des positions traditionnellement divergentes.

Nous faisons aussi appel à des organismes experts, à diverses industries et à des personnes pour nous aider à faire notre travail au nom des Canadiens. Ces partenaires nous aident à stimuler notre créativité, à mettre nos idées à l'épreuve et à prendre l'élan nécessaire pour réussir.

La Loi sur la TRNEE souligne l'indépendance de la TRNEE et de ses activités. La TRNEE relève actuellement du gouvernement du Canada et du Parlement canadien par l'entremise du ministre de l'Environnement.

La TRNEE tient un secrétariat qui commande et analyse les recherches dont ses membres ont besoin dans l'exercice de leurs tâches. Le secrétariat soutient également, par la recherche, la gestion, la promotion et ses communications, la TRNEE dans ses activités et ses opérations.



Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

National Round Table
on the Environment
and the Economy

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
344, rue Slater, bureau 200, Ottawa (Ontario) K1R 7Y3

Tél. : (613) 992-7189 Téléc. : (613) 992-7385 www.trnee-nrtee.ca

FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES : À PROPOS DE NOUS

Vers une meilleure gouvernance

Le Forum des politiques publiques est un organisme indépendant sans but lucratif qui se consacre à améliorer la qualité de la gouvernance au Canada par le biais d'un meilleur dialogue entre les secteurs public, privé et bénévole. Les membres du Forum, issus du milieu des affaires, des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, du secteur bénévole et du milieu syndical, partagent la conviction qu'une fonction publique efficiente et efficace est importante pour assurer la compétitivité du Canada à l'étranger et une bonne qualité de vie à ses habitants.

Fondé en 1987, le Forum s'est forgé une réputation de facilitateur impartial, digne de confiance, capable de réunir un large éventail d'intervenants dans un dialogue fructueux. Son programme de recherches fournit une base neutre qui oriente la prise de décisions collectives. En contribuant à un échange accru d'information et à des liens plus étroits entre les gouvernements et les autres secteurs, le Forum favorise des politiques publiques dynamiques, coordonnées et adaptées aux défis et aux occasions qui se présenteront.



Forum
des politiques
publiques

Public
Policy
Forum

Forum des politiques publiques
130, rue Albert, bureau 1405, Ottawa (Ontario) K1P 5G4

Tél. : (613) 238-7160 Téléc. : (613) 238-7990 www.ppforum.ca