

**Mémoire pour les consultations en vue du
budget fédéral de 2018**

Préparé pour
La Chambre des communes
Comité permanent des finances

Le Natural Capital Lab
4 août 2017

Sommaire

Le besoin d'une saine gestion du capital naturel est plus grand que jamais. Les changements climatiques, la croissance démographique et économique, la pollution et l'évolution des objectifs publics et politiques sont autant de facteurs qui accentuent la pression sur les gouvernements pour une gestion judicieuse des ressources. Bien qu'il existe des méthodologies et des cadres destinés à guider les entreprises et les gouvernements relativement aux processus de mesure et de gestion du capital naturel, l'ensemble de ces méthodes nécessite un accès à des données fiables, cohérentes et reproductibles. Quelques investissements stratégiques et changements de politique suffiraient à faire du Canada un chef de file mondial dans la valorisation et la gestion durable de ses richesses naturelles.

C'est la raison pour laquelle le Natural Capital Lab (le Lab) a été créé. Initiative nationale créée par Natural Step Canada en partenariat avec les principaux intervenants communautaires et de l'industrie, le Lab réunit une cohorte de dirigeants des secteurs privé et public et de la société civile, dans le but d'élaborer et de tester des méthodes ainsi que des outils innovateurs visant à intégrer le capital naturel dans la prise de décisions au Canada. Le Lab fait partie d'un réseau grandissant de « laboratoires pour la transition vers la durabilité », les [Sustainability Transition Labs](#), qui partagent une même vision et ensemble de principes visant à amener l'innovation systémique vers plus de durabilité.

Le Natural Capital Lab est l'œuvre de Natural Step Canada, en partenariat avec les Comptables professionnels agréés du Canada, Co-operators, Deloitte, la Banque TD, la Fondation Trillium de l'Ontario, l'Institut pour l'IntelliProspérité et la Municipal Natural Asset Initiative.

Notre mémoire en vue du budget fédéral de 2018 porte sur la manière dont la collecte, l'analyse et la gestion de « comptes du capital naturel » soutiendraient les priorités du gouvernement du Canada visant à bâtir une économie productive et compétitive.

Encadré 1 – Définitions utiles

CAPITAL NATUREL

« Le capital naturel est une autre façon de désigner le stock des ressources renouvelables et nonrenouvelables (p. ex. plantes, animaux, air, eau, sols, minéraux) dont la combinaison apporte un ensemble d'avantages à la population. Parmi les avantages fournis par le capital naturel, citons un air propre, de la nourriture, de l'eau, des abris, des médicaments et les matériaux bruts intervenant dans la fabrication de produits. Le capital naturel procure également des avantages moins évidents tels que la protection contre les inondations, la régulation du climat, la pollinisation et le renouvellement. » (Natural Capital Coalition, 2017)

BIENS ET SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES

« Les biens écosystémiques sont les produits du capital naturel tels que les aliments, les fibres, l'air propre et l'eau; les services écosystémiques désignent des processus moins tangibles, mais tout aussi importants, tels que le cycle des nutriments, la purification de l'eau et la régulation du climat, ainsi que des avantages non matériels comme les loisirs, l'esthétique et la culture. » (Source : Municipal Natural Asset Initiative, 2017).

Recommandation budgétaire 1 : octroyer un financement à Statistique Canada en vue de la création de comptes du capital naturel

Les analystes économiques bénéficient depuis longtemps de données complètes, cohérentes et fiables sur le PIB et d'autres indicateurs auxquels ils peuvent accéder par l'intermédiaire du « système de comptes nationaux ». Il est temps que les analystes économiques et environnementaux bénéficient du même type de données intégrées sur le capital naturel.

La gestion du capital naturel exige que nous comprenions d'abord ce que nous avons. La « comptabilisation du capital naturel » consiste à mesurer ces actifs et la manière dont ils sont exploités. Il s'agit d'une approche systématique visant à dénombrer les

stocks et les mouvements de capital naturel en termes physiques et monétaires. Une telle méthode permet de calculer les coûts et les avantages de l'utilisation et de la protection de notre capital naturel. Surtout, c'est la garantie d'une exploitation durable de nos richesses naturelles. Le Canada a déjà réalisé des progrès en ce sens. Par exemple, Statistique Canada possède un programme de comptabilisation du capital naturel visant à collecter, à développer, à compiler, à analyser et à publier des données mettant l'accent sur les liens avec les données socioéconomiques. À ce jour, l'élaboration des comptes du capital naturel se limite aux minéraux, au bois d'œuvre, à l'énergie, à la terre, à l'eau et aux émissions de GES. Des travaux expérimentaux sur les écosystèmes ont également été réalisés.

En dépit de ces efforts, les comptes du capital naturel restent confrontés à de nombreux défis. En l'état, ces statistiques sont souvent incomplètes. Les données sur l'étendue et la qualité des zones humides, par exemple, accusent de graves lacunes au Canada. Mais même lorsque les lacunes ne sont pas un problème majeur, d'autres insuffisances limitent l'utilité des statistiques sur l'environnement. Il peut être difficile d'accéder et d'interpréter les statistiques parce qu'elles ne sont pas centralisées ou documentées par les gouvernements. Il arrive que les responsables des statistiques de l'environnement soient des chercheurs ou des sociétés, et non pas le gouvernement. Dans de tels cas, l'accès aux statistiques par le public est encore plus difficile.

Réalité peut-être plus grave encore, les statistiques sur l'environnement manquent d'uniformité et de cohérence. Elles manquent d'uniformité parce que les méthodes et les concepts évoluent avec le temps. Ces changements sont rarement mis en œuvre à rebours, ce qui limite l'utilité des statistiques sur l'environnement aux fins de l'analyse de séries chronologiques. Prenons, par exemple, les statistiques sur la pollution toxique : elles ne peuvent pas être analysées dans le temps, car la manière dont l'*Inventaire national des rejets de polluant* est compilé a évolué^[1].

Il n'est pas toujours possible de comparer des statistiques sur l'environnement qui portent sur des enjeux différents, par exemple, les émissions de gaz à effet de serre et les émissions de dioxyde de soufre. Le plus souvent, les statistiques sont compilées selon des structures et des techniques de collecte qui diffèrent. Par exemple, dans le

cas des émissions évoquées plus haut, on n'utilise pas les mêmes classifications d'industries pour structurer les statistiques.

Pour créer un système de comptabilisation du capital national de classe mondiale, nous devons remédier aux difficultés et aux limitations qui nuisent actuellement à nos efforts de collecte des données. Parmi les mesures ou les activités particulièrement capables de soutenir et d'améliorer l'uniformité, la cohérence, l'exactitude et la disponibilité des données relatives au capital naturel, citons :

- améliorer la qualité des comptes existants (p. ex. de nouvelles estimations de la valeur du bois; des estimations plus précises de la couverture terrestre);
- compléter le recensement des ressources naturelles utilisées à des fins commerciales et leur valorisation (p. ex. ajouter les ressources marines);
- compléter le recensement des émissions polluantes et les coûts afférents;
- ajouter un compte destiné aux flux financiers liés à l'environnement (p. ex. recettes de la taxe carbone);
- mesurer pleinement les écosystèmes et leurs avantages;
- étendre l'évaluation des richesses naturelles, laquelle est effectuée actuellement chaque trimestre, au capital naturel;
- accroître la fréquence de publication de tous les comptes, suivant un rythme trimestriel ou annuel.

Pour apporter les améliorations qui précèdent, il faudrait investir davantage dans les statistiques de base sur l'environnement recueillies au Canada.

Recommandation budgétaire 2 : étudier le Système de comptabilité économique et environnementale des Nations Unies afin d'en évaluer la pertinence pour Statistique Canada

Un ensemble de directives internationales pour la comptabilisation du capital national – le *Système de comptabilité économique et environnemental* (SCEE) des Nations Unies – a été établi et sert déjà à soutenir la comptabilisation du capital national au Canada et dans d'autres pays, de même qu'à la Banque mondiale, au sein de l'OCDE, aux Nations Unies et autres organismes internationaux (voir l'encadré 2). La mise en œuvre complète du SCEE au Canada serait réalisable moyennant un investissement

relativement modeste. Moins de 1 % du budget total de Statistique Canada est alloué à la comptabilisation du capital national et aux statistiques sous-jacentes. Élever ce chiffre à 10 % seulement suffirait pour que Statistique Canada puisse publier régulièrement un ensemble de comptes du capital national de haute qualité, comme l'organisme le fait avec succès pour le *Système des comptes nationaux*. Une grande proportion du revenu, de la richesse et du bien-être du Canada dépend du capital naturel, si bien que le fait de consacrer seulement 10 % du budget de Statistique Canada à le mesurer serait un investissement raisonnable. Plus particulièrement, notre recommandation est de financer cette augmentation budgétaire par l'affectation de nouveaux fonds, et non pas la réaffectation de ressources existantes. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une recommandation ambitieuse. La création d'un système de comptes du capital national de classe mondiale pour le Canada pourrait être effectuée dans le cadre d'une attribution annuelle progressive de ressources permanentes.

Encadré 2 – Le SCEE des Nations Unies

Le SCEE contient les concepts, les définitions, les classifications, les règles et les tableaux de comptabilisation nécessaires à la création des comptes du capital national. Les décideurs et les gestionnaires qui utilisent les comptes du capital national compilés conformément au SCEE bénéficient des statistiques et des indicateurs complets, comparables et uniformes que le SCEE procure. Le SCEE met directement en évidence le rapport entre environnement et bien-être, ce que les mesures traditionnelles de l'activité économique, comme le PIB, ne révèlent pas. Le SCEE n'émet ni proposition ni recommandation quant à l'utilisation d'un indicateur ou d'une série d'indicateurs en particulier pour élaborer et évaluer la politique. En fait, l'un de ses principaux points forts est sa capacité à pouvoir répondre à une multiplicité de finalités et d'échelles d'analyse.

De meilleures données mènent à de meilleures décisions

L'exclusion des actifs naturels des mesures de la richesse nationale implique que les ressources peuvent être épuisées ou dégradées sans qu'il n'y ait de trace des conséquences sur nos futurs revenus potentiels, autrement dit, sur la durabilité du pays. Un peuple pourrait théoriquement épuiser la totalité de ses ressources naturelles – perdant par le fait même tout revenu potentiel connexe (sans parler de la perte de l'héritage naturel) – sans que ce déficit n'apparaisse dans les statistiques. De toute évidence, les statistiques ne fournissent pas des signaux adéquats si une telle perte peut se produire sans qu'elle ne soit mesurée. Sans indication sur l'évolution des richesses naturelles, il est impossible de savoir avec certitude si le revenu dont on bénéficie aujourd'hui peut durer. Effectuer le suivi des comptes du capital naturel aiderait le gouvernement et le public à savoir que nous tirons le meilleur parti de nos actifs naturels sans mettre en péril la durabilité.

Conclusion

Le moment n'a jamais été aussi propice pour que les gouvernements envisagent la mise en place de comptes du capital naturel. Les plus grands organismes au monde ont accepté les directives internationales relatives à la comptabilisation du capital naturel. Les citoyens réclament un équilibre entre protection de l'environnement et croissance économique. Enfin, compte tenu des pressions financières, chaque gouvernement cherche à devenir plus rentable. En définitive, notre recommandation à l'intention du gouvernement du Canada met l'accent sur la nécessité de **comprendre l'importance que revêt le capital naturel**. De nombreux secteurs de l'économie canadienne sont directement ou indirectement tributaires du capital naturel. Une exploitation judicieuse de ce capital serait un moyen d'améliorer la tenue de la productivité du Canada. Pourtant, Statistique Canada n'inclut pas le capital naturel dans ses mesures de la productivité multifactorielle, en partie en raison des lacunes qui caractérisent les données nécessaires à cette fin. Un ensemble complet de comptes du capital national permettrait de mesurer et de gérer comme il convient la contribution du capital naturel à l'économie. De manière plus générale, l'application de ces recommandations pourrait provoquer une avancée essentielle vers plus de productivité et de compétitivité chez les entreprises et les collectivités canadiennes. Parmi les avantages possibles, citons :

Bâtir la réputation mondiale du Canada en tant que chef de file en matière d'environnement Le gouvernement du Canada a pris de nombreuses mesures louables contre le changement climatique. Être le premier à utiliser le SCEE des Nations Unies consoliderait le rang de chef de file du Canada au sein de la communauté mondiale.

Limiter le risque financier et l'incertitude Grâce à des données solides et accessibles sur l'environnement, les entreprises et les collectivités comprendront leurs dépendances opérationnelles et financières à l'égard du capital naturel.

Favoriser la croissance économique grâce à des infrastructures écologiques Le fait de collecter des données sur les ressources naturelles permettrait de mieux repérer les principales possibilités en matière d'infrastructures écologiques et s'assurer qu'elles répondent aux besoins des collectivités et des entreprises qui les utilisent. Comprendre la valeur économique qu'apportent les infrastructures écologiques pourrait aider les entreprises à mieux définir et protéger cet avantage concurrentiel.

Soutenir les efforts liés aux données ouvertes Autoriser l'accès aux données environnementales inciterait les entreprises et les collectivités à les utiliser à des fins novatrices, tout en les aidant à améliorer leurs propres capacités de prise de décisions.

Merci de nous avoir donné la possibilité de contribuer aux consultations prébudgétaires pour 2018. Si cela peut être utile au Comité, nous sommes prêts à présenter un témoignage oral afin de préciser nos recommandations.

[1] Voir chapitre 3, *Automne 2009 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*. Disponible à l'adresse <https://goo.gl/8LExVt>