ÉVALUATION DE L'EXAMEN MENÉ PAR LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE LA MER DE BEAUFORT

Barry Sadler

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. En 106-1411989

ISBN O-662-56796-X

TABLE DE MATIÈRES

Remerciements .. v

NOTE D'INTRODUCTION SUR L'ÉVALUATION. ....< ... .

CHAPITRE 1: INTRODUCTION 3

SECTION I: MISE EN PERPECTIVE DE L 'ÉTUDE 5

CHAPITRE 2: CADRE DE L'ANALYSE 7

Évaluation post-ERE. 7
Application au PEEE. 10
Stratégie de recherche.. 12
Exigences de l'évaluation 14
Récapitulation 15

CHAPITRE 3: CONCEPTION ET CONDUITE DE L'ÉTUDE, ... 17

Plan de recherche.. 17
Obtention des données 18
Conclusion 19

SECTION II: ANA TOMIE DE L 'EXAMEN 21

CHAPITRE 4: MANDAT DE LA COMMISSION ET STRATÉGIE D'EXAMEN — CONTEXTE STRATÉGIQUE ET INSTITUTIONNEL DU RENVOI DU PROJET 23

Mise en perspective de la proposition : Politique du Nord et exploration et développement au large des côtes, de 1960 à 1980 environ 23
Mise en perspective du renvoi du projet : Ententes institutionnelles relatives à l'examen du projet et au contrôle du développement 26
Mandat et interprétation 28
Rétrospective sur le rôle et le mandat 31

CHAPITRE 5: PRATIQUE ET PROCÉDURE DE L'EXAMEN.. 33

Séminaire sur les questions à l'étude 34
Organisation de la commission 34
Participation du public et préparation des collectivités. 35
Élaboration des lignes directrices sur l'EIE.. 37
EIE du promoteur et Énoncé des lacunes de la commission 39
Analyse des questions avant l'audience.. 41
Série principale d'audiences publiques 42
Principales leçons à tirer des pratiques et procédures d'examen 47

CHAPITRE 6: RAPPORT FINAL DE **LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**.. 51

Nature et portée des thèmes traités 51
Conclusion: contribution du rapport de la commission **55**

***SECTION III: LEÇONS À TIRER POUR L 'AMÉLIORATION DU PROCESSUS**.. . . . . .* **57**

CHAPITRE 7: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LES APPLICATIONS FUTURES DU PEEE À DES PROPOSITIONS **DE DÉVELOPPEMENT** RÉGIONAL..... 59

Pertinence de l'approche adoptée pour l'évaluation environnementale du projet de la mer de Beaufort.. 59
Modèle de remplacement **60**
Rétrospective et prospective.. ..... **61**
Recommandations **62**

CHAPITRE 8: CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LES PRATIQUES ET PROCÉDURES D'EXAMEN..... **65**

Pour une approche méthodique de l'évaluation environnementale.. ..... **65**
Participation du public au processus.. ..... **67**
Respect de l'obligation de rendre compte **68**
Apprendre par expérience.. ..... **69**

ANNEXE 1..... 71

ANNEXE 2.. 75

ANNEXE 3..... 79

BIBLIOGRAPHIE 83

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier de leur coopération et de leur compréhension les personnes qui, au sein du BFEEE (Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales), ont commandé cette évaluation du processus d'examen du projet de la mer de Beaufort. Plusieurs incidents en ont retardé la publication, notamment la perte quasi-totale d'une version presque définitive, vers la fin de 1986, lors d'un transfert entre deux systèmes informatiques. Je suis tout particulièrement reconnaissant envers David Marshall, Directeur de BFEEE dans la région du Pacifique, de l'Ouest et du Nord et secrétaire exécutif de la commission d'évaluation environnementale du projet de la mer de Beaufort, dont l'engagement ne s'est jamais démenti durant ce qui s'est avéré une longue et frustrante analyse assortie d'observations et de conclusions avec lesquelles il ne serait pas nécessairement d'accord.

De nombreuses personnes m'ont également apporté directement ou indirectement une précieuse aide, notamment celles qui ont participé à l'atelier d'évaluation, à Ottawa, et qui ont accepté de répondre au questionnaire. Les travaux menés par Bill Rees, Peter Boothroyd et d'autres chercheurs de l'université de la Colombie-Britannique m'ont permis d'envisager le processus d'examen sous d'autres perspectives. II va sans dire que j'assume entièrement la responsabilité des interprétations présentées dans cette étude, ainsi que toutes les erreurs que j'ai pu commettre, par omission ou autrement.

Enfin, je souligne l'excellent travail de Theresa Salway (BFEEE, Vancouver) qui, avec un zèle et un esprit d'initiative exceptionnels, a dactylographié les versions successives du rapport, révisé ma grammaire et vu au respect des échéances.

NOTE D'INTRODUCTION SUR L'ÉVALUATION

Nous passons notre temps à faire des évaluations. Dans un contexte gouvernemental, une évaluation vise, en général, à mesurer l'efficacité d'un programme, projet ou activité en particulier. Une évaluation peut être implicite ou explicite, selon qu'elle se fonde sur des sondages officieux ou sur une analyse officielle. La majorité des évaluations font partie de la première catégorie. Elles ont tendance à avoir un caractère anecdotique et à porter des jugements d'ordre général. Mais lorsque des initiatives ou des modifications majeures de politique sont envisagées ou mises à l'essai, il est opportun de procéder à des évaluations plus systématiques et éclairées. Le Chapitre 1 précise la raison d'être de l'évaluation de l'examen effectué par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort et définit la stratégie adoptée.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Le rapport final de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a été déposé en juillet 1984 et publié peu de temps après. Ce rapport mettait fin à l'enquête publique la plus longue et la plus vaste réalisée à ce jour, dans le cadre du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). Quatre années se sont écoulées depuis que la proposition relative à la production d'hydrocarbures en mer de Beaufort a été soumise par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'examen officiel du ministre de l'Environnement. Pendant cette période, plusieurs centaines d'heures d'audiences publiques ont eu lieu en différents endroits du nord et du sud du Canada; la transcription des témoignages déposés à l'occasion des réunions générales et des réunions des collectivités représente environ 30,000 pages; quant aux documents écrits présentés à la Commission, ils occupent prés de 100 pieds d'étagères de bibliothèque. Le coût total des activités de la Commission a été de 2,7 millions de dollars, et les coûts d'ensemble sont estimés de 4 à 8 fois ce chiffre. En outre, un nombre incalculable d'heures de travail bénévole ont été consacrées à la préparation et à la révision des documents, de même qu'à la rédaction et à l'audition des présentations.

Si le temps, les ressources et les efforts consentis à cette évaluation sont sans précédent, ils reflètent l'importance des enjeux. Il s'agit, en effet, d'étudier les répercussions socio-économiques et environnementales d'une proposition à plusieurs composantes, relatives à la production et au transport des hydrocarbures de la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. L'échelle et les répercussions potentielles d'un tel projet sont considérables; il a la capacité de mettre la région sur la voie de l'industrialisation et de façonner l'évolution de tout le Nord. Pour les autochtones vivant dans les zones d'impact potentiel, cette proposition équivaut pratiquement à un choix d'avenir et constitue peut-être une des dernières possibilités d'adapter un mode de vie traditionnel et une économie de substance aux impératifs de l'exploitation énergétique des régions pionnières.

Au plan des institutions comme des politiques, l'examen du projet de la mer de Beaufort a représenté une étape importante dans l'évolution des mécanismes décisionnels au nord du 60e parallèle. Le gouvernement fédéral a dû élargir sensiblement le champ d'application du PEEE pour englober la planification et la gestion du développement du Nord. Plusieurs modifications majeures ont été apportées aux procédures d'examen public ayant présidé aux commissions d'évaluation environnementale réunies jusque-là. Les leçons de l'enquête sur la mer de Beaufort revêtent donc un intérêt considérable pour le développement du processus, d'autant plus que l'on étudie activement, à l'heure actuelle, les possibilités d'apporter des changements radicaux au PEEE.

Pour ces raisons, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) a commandé une évaluation de l'examen mené pour le projet de la mer de Beaufort. Les objectifs de cette évaluation sont les suivants :

- examiner les répercussions, au niveau des politiques et des institutions du mandat relatif au projet de la mer de Beaufort:
- analyser l'efficacité opérationnelle des procédures d'examen, et notamment celles qui dérogent aux pratiques traditionnelles; et
- analyser la contribution apportée par le rapport de la Commission au processus décisionnel en matière d'environnement et de développement.

L'évaluation a été envisagée dans une ((perspective multiple)), c'est-à-dire que l'on s'est efforcé d'identifier et de comparer un éventail de points de vue relativement à l'efficacité du processus d'examen de la mer de Beaufort. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour recueillir les renseignements nécessaires, lesquels constituent le fondement essentiel des interprétations contenues dans le présent rapport. Cela ne signifie pas que la présente évaluation soit neutre ou dénuée de tout jugement personnel, mais seulement qu'un effort délibéré a été consenti pour intégrer la contribution des participants-clés au processus d'examen. Le principe inhérent à une telle approche est qu'une évaluation constitue un acte de jugement stratégique qui peut être favorisé par une analyse systématique. C'est la raison pour laquelle les méthodes et techniques de recherche en matière d'évaluation sont devenues une considération d'importance secondaire pour l'exécution de ce projet.

L'analyse s'adresse essentiellement au BFEEE, qui est responsable de l'administration du PEEE. L'article 35 du Décret sur les lignes directrices visant le PEEE (C.P. 1984-2132) stipule que le BFEEE est responsable de définir le mandat des examens publics, de rédiger les procédures écrites gouvernant leur conduite et de garantir la correspondance des politiques et procédures adoptées par les commissions indépendantes dans le cadre de leurs activités. Par définition, les examens publics sont aussi des processus interactifs qui sont façonnés par les actes de tous les participants. Le présent rapport concernera donc peut-être d'autres personnes qui s'intéressent ou participent à l'examen du projet de la mer de Beaufort, de même qu'un auditoire plus vaste qui s'intéresse à la planification des projets, à la gestion des ressources et à la prise de décision environnementale dans le Nord.

Le rapport se divise en trois parties essentielles :

- la Section examine la stratégie de l'étude et le plan de recherche;

- la Section II analyse le rôle, la pratique et les répercussions de l'examen;
- la Section III contient les conclusions et recommendations sur le développement du processus.

Le rapport comprend également plusieurs annexes qui contiennent des documents d'appui. Chaque section s'amorce par une courte note traitant de l'évaluation. Les lecteurs trouveront peut-être cela utile pour faire le lien entre les chapitres et situer le rapport dans une perspective plus générale.

SECTION I

MISE EN PESPECTIVE DE L'ÉTUDE

L'enquête sur la mer de Beaufort a été un exercice novateur pour le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. En ce sens, on peut la considérer comme une mise à l'essai expérimentale des procédures de vérification et d'évaluation aujourd'hui préconisées par le BFEEE et d'autres organismes fédéraux, comme outils de développement du processus. «Apprendre en essayant)), le leitmotiv de toute évaluation, peut également s'appliquer à cette étude. La mise en perspective de la recherche effectuée prend donc plus d'espace que ce que l'on aurait pu prévoir. C'est ce à quoi est consacré le chapitre 2, alors que l'approche adoptée est expliquée dans le chapitre 3.

CHAPITRE 2 : CADRE DE L'ANALYSE

Le BFEEE et les autres organismes fédéraux concernés sont désormais fermement engagés à favoriser toute recherche susceptible de documenter la mise en oeuvre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). La présente étude constitue le reflet de tels engagements. Elle complète, par exemple, les analyses consacrées aux enquêtes de plusieurs commissions du PEEE par Everitt et Sonntag (1987), Jakimchuk (1987), Janes et Ross (1987) et Wallace (1986). D'un point de vue plus général, on peut considérer l'évaluation de l'examen du projet de la mer de Beaufort comme une extension des examens d'ordre général ou particulier du PEEE, lesquels constituent un thème important des ouvrages spécialisés traitant de l'évaluation environnementale. C'est davantage une différence (de degrés que de nature) qui distingue l'orientation du présent rapport des études effectuées jusque-ici; et cela tient essentiellement au rapport de recherche-gestion élaboré plus loin.

L'un des objectifs secondaires de l'évaluation de la mer de Beaufort consiste à préciser le cadre d'organisation de la recherche dans le but d'appuyer le développement du processus d'évaluation des répercussions environnementales (ERE). La présente étude va donc servir en quelque sorte de banc d'essai de diverses idées et méthodes disponibles. Ce type de recherche s'appuie sur un ensemble de connaissances plutôt éclectiques et utilise des moyens divers. Ce chapitre tente d'en faire le point. Les administrateurs et les responsables d'un ERE qui s'interrogent sur l'application des procédures de vérification et d'évaluation pourront trouver un intérêt aux hypothèses et perspectives développées.

L'évaluation des examens environnementaux, des audiences publiques et des procédés connexes demeure un domaine de recherche relativement nouveau, bien qu'il ne soit pas complètement inexploré. Il n'existe pas de procédures toutes faites et facilement accessibles. Il est cependant possible de dériver des directives d'analyse des récents travaux consacrés au suivi environnemental et à la vérification post-projet (notamment ceux de Munro, Bryant et Matte-Baker, 1986; Green, MacLaren et Sadler, 1987), à la participation du public à la gestion environnementale (Sadler, 1980) et à l'évaluation des programmes (Abt, 1976).

La discussion de ces documents d'appui s'articulera de façon à mettre en perspective les quatre questions essentielles suivantes :

- Pourquoi l'évaluation post-ERE est-elle importante?
- Qu'est-ce que les examens publics prévus par le PEEE doivent évaluer?
- Comment procéder à une évaluation postérieure aux travaux d'une Commission?
- Quelles leçons pratiques peut-on tirer des travaux consacrés par le passé à cette question ainsi qu'à des domaines connexes?

Dans la mesure du possible, les idées de recherche et les conclusions obtenues sur ces questions sont résumées sous forme de schémas, de tableaux et de références choisies.

ÉVALUATION POST-ERE

Traditionnellement, une ERE est essentiellement conçue comme un exercice de prédiction (voir Munn, 1979). Il s'agit d'analyser les changements éventuellement liés aux propositions de développement et d'identifier les mesures d'atténuation nécessaires pour en compenser les effets. L'accent est mis sur la phase pré-décisionnelle qui mène à l'établissement des conditions d'approbation du projet. Au bout de 10 ans d'expérience, on admet aujourd'hui que l'évaluation des répercussions est un mécanisme à la fois imprécis et insuffisant pour ce qui est de contrôler le développement. Pour fonctionner efficacement, il doit s'accompagner de l'établissement préalable de cadres d'orientation et de planification, et d'activités de gestion et de contrôle des répercussions pendant la mise en place du projet (voir Cornford, O'Riordan et Sadler, 1985). Plus récemment, l'insistance accrue accordée au suivi des ERE s'est traduite par un intérêt pour l'évaluation des expériences vécues, aux fins de l'élaboration aussi bien des politiques que des projets.

En l'absence de rétroaction, une évaluation environnementale n'est rien d'autre qu'un exercice statique et linéaire au lieu d'être un processus dynamique et itératif (voir Thompson et Bankes, 1980; Larminie, 1984; Wiebe et *al*, 1984; MacLaren et Whitney, 1985). L'adjonction d'une composante d'évaluation a posteriori est une exigence importante qui permet à la fois de boucler les cycles d'évaluation et de développement et de leur intégrer une dimension de continuité. Le Schéma 1 démontre la place de cette composante dans le processus d'évaluation et de gestion environnementales. Il fait ressortir les possibilités qu'ont les administrateurs et les responsables de tirer les leçons de l'expérience, et d'en utiliser les résultats pour l'avenir. On s'est surtout concentré ici sur l'évaluation des procédés d'ERE en tant que mécanismes internes de contrôle de la qualité, En tant que procédure officielle, l'évaluation tient compte et s'inspire des résultats des activités connexes, et notamment supervision, surveillance et vérification.

Il est nécessaire de clarifier rapidement plusieurs points à propos de ces termes et de leurs relations (pour une discussion plus approfondie, voir Bisset, 1980; Munro, Bryant et Matte-Baker, 1986; Sadler, 1988). On parlera ici d'évaluation pour faire référence au processus générique de recherche d'analyse et d'interprétation post-ERE. Les produits finis d'une évaluation sont des jugements subjectifs et colorés par les

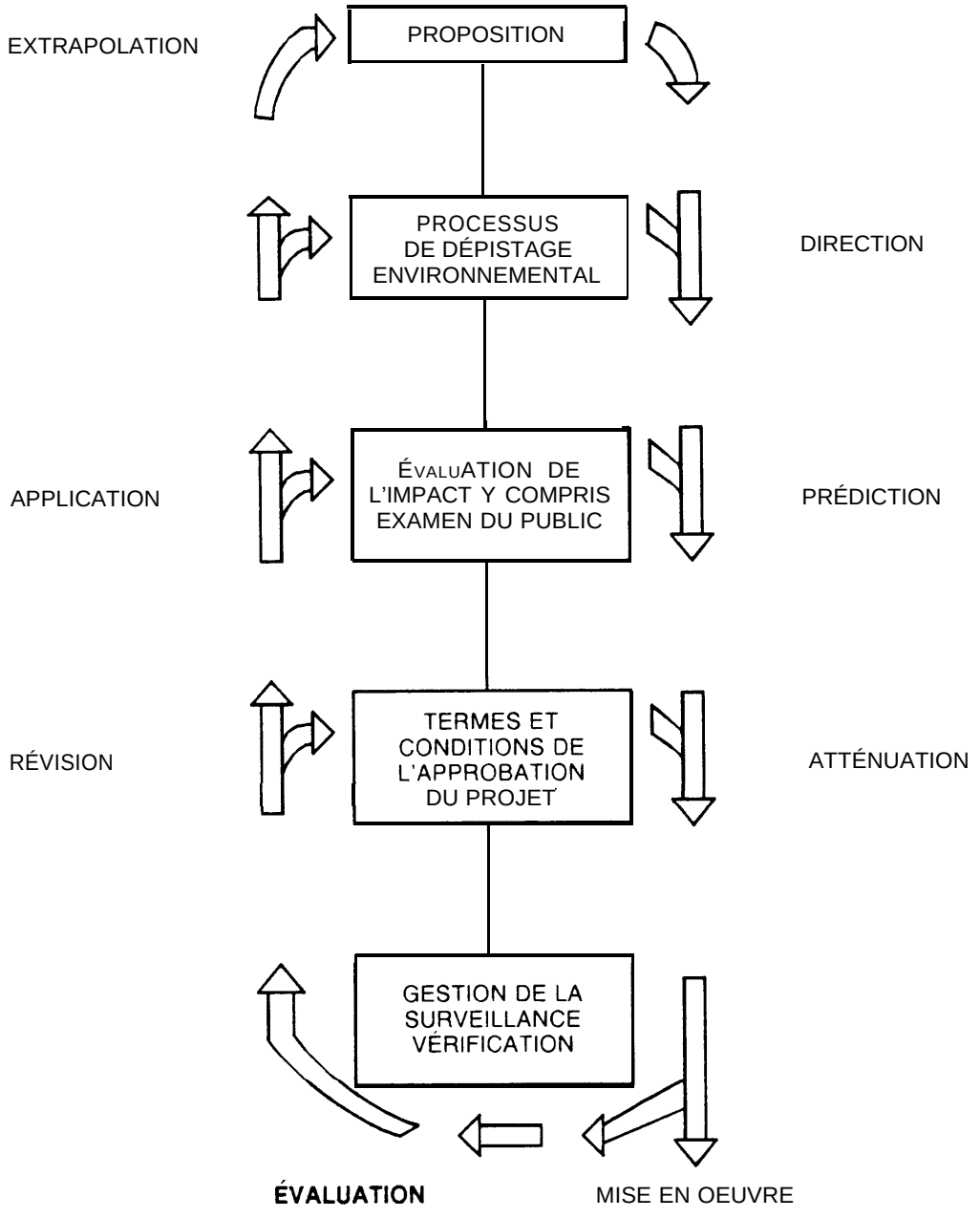


Schéma 1. Garantir une plus grande continuité du ERE grâce à l'évaluation a posteriori (Sadler, 1988)

politiques sur l'efficacité du processus, des pratiques et des procédures d'ERE. Par opposition, la notion de vérification sous-entend la vérification raisonnablement objective de la conformité à des normes pré-établies, laquelle s'appuie sur l'examen d'un ensemble de registres. Pour les évaluations de projet, la «piste» de vérification sera établie à partir des données de surveillance et de supervision. Si ces données sont inexistantes, inappropriées ou insuffisantes aux fins de l'évaluation, la recherche pourra être complétée par d'autres méthodes ou s'appuyer sur elles. Dans le cas présent, ces méthodes incluent les sondages, la consultation et l'observation. Compte tenu des objectifs et de la méthode de la présente étude, mieux vaut considérer qu'il s'agit d'une évaluation plutôt que d'une vérification.

L'évaluation des pratiques d'une ERE peut prendre plusieurs formes. On trouvera au Tableau 1 une typologie de la recherche. Elle se fonde sur les actes de la Conférence de Banff portant sur l'expérience canadienne et internationale en matière de vérification et d'évaluation environnementales (Sadler, 1987). Le cadre de l'étude indique que le rendement des ERE et des procédés de soutien peut être évalué d'un point de vue technique, consultatif et administratif, et/ou du point de vue de la mise en oeuvre des décisions. On trouvera pour chaque thème une liste des principaux points d'analyse. Sont également précisés les critères de base de l'évaluation de l'efficacité, définis à partir des concepts utilisés pour organiser la discussion dans ce domaine.

Tableau 1

Évaluation de la pratique du EIE : Typologie de la recherche et de ses applications aux PEEE

Thème de la recherche	Éléments d'analyse	Critères d'efficacité	Caractéristiques des questions soumises aux commissions du PEEE
1. Analyse technique	• exactitude des prédictions d'impact, caractère approprié des données et des méthodes	rigoureuse	complexité: degré élevé d'incertitude scientifique quant aux consequences de la proposition
2. Procédures de consultation	• suffisance de l'information • caractère approprié des mesures visant à faire participer le public et à tenir compte de ses préoccupations	réactive	controverse : en raison de la variété des intérêts et des valeurs mises en cause par la proposition.
3. Ententes institutionnelles	• efficience et justice des procédures administratives gouvernant la conduite de l'évaluation et la coordination des activités	responsable	chevauchement des compétences : l'examen de la proposition fait intervenir differents paliers et/ou secteurs du gouvernement
4. Prise de décision/mise en oeuvre	• utilité des conclusions pour l'approbation, la conception et le contrôle du projet	pertinente - pour la résolution immédiate des problèmes	résistance au consensus : les compromis réalisés entre des parties et des perspectives concurrentes doivent être Intégrés aux recommandations sur les termes et conditions des projets
	• contribution à l'elaboration des strategies et Instruments de gestion environnementale	- pour le développement a long terme de cadres politiques et institutionnels	dépendance du contexte : les problèmes spécifiques a tel ou tel projet sont difficiles à dissocier des problèmes connexes que posent les solutions de rechange en matrere de planification des politiques

Les signes de l'excellence opérationnelle d'une ERE sont les trois «r»: analyse rigoureuse, consultation réactive, administration responsable. L'ERE fait également partie d'un processus décisionnel plus vaste qui mène généralement à l'établissement des conditions d'approbation d'un projet. Les résultats des procédés d'ERE, qu'ils prennent la forme de jugements ou de recommandations, peuvent être examinés du point de vue de leur pertinence à court terme et à long terme en ce qui concerne la prise de décisions et la solution des problèmes, respectivement.

Une analyse globale peut se concentrer sur l'interdépendance de tous ces éléments, ou encore sur les rapports entre le processus d'ERE et le cadre institutionnel et stratégique dans lequel il s'inscrit. Ce type de recherche interdisciplinaire semble particulièrement prometteur pour améliorer l'efficacité des ERE (Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 1986). Elle englobe un large éventail d'études consacrées à l'ERE en tant que *trans-science* et en tant que science *stratégique,* c'est-à-dire en tant que processus susceptible de faire le lien entre le domaine des faits et celui des valeurs, et de les rapporter aux réalités de la prise de décision. L'axe le plus productif d'une telle analyse sera déterminé par les problèmes rencontrés et reflétera donc, dans une certaine mesure, la nature du cadre institutionnel établi pour la soumission des projets et la conduite de l'évaluation (on trouvera une description des systèmes canadiens dans Couch, 1988).

APPLICATIONS AU PEEE

Les caractéristiques liées à la phase officielle du PEEE constituent le point de départ de la présente étude. Les projets soumis à l'examen d'une Commission sont, par définition, des projets à grande échelle assortis de toute une gamme de répercussions environnementales et sociales potentiellement significatives (BFEEE, 1987 a). C'est à ce stade que les contestations suscitées par la pratique des ERE atteignent ou sont près d'atteindre leur portée maximale. Autrement dit, les enquêtes des commissions du PEEE constituent un processus atypique à plusieurs égards importants Ces éléments sont rapidement abordés ici dans le but de mettre à jour leurs implications pour l'évaluation du processus.

La nature des problèmes auxquels sont confrontées les commissions du PEEE est essentielle à cette analyse. Les caractéristiques des problêmes, énumérées à la dernière colonne du Tableau 1, constituent un exemple classique de ce que Mitroff et Mason (1981) appellent «des problèmes coriaces)), c'est-à-dire qui résistent à l'analyse et exigent de nouvelles approches. Nombre des ajustements apportés aux examens des commissions d'évaluation environnementale peuvent être envisagés comme la poursuite des efforts déployés jusque-là pour aborder plus systématiquement les caractéristiques énumérées au Tableau 1. Résultat, le champ d'application et l'objectif du processus ont progressivement été élargis. Alors qu'il s'agissait d'un mécanisme, plutôt étroit et à orientation technique, de prédiction et d'atténuation des répercussions écologiques, le processus s'est transformé progressivement en un mécanisme plus large, orienté vers la planification et englobant des considérations socio-économiques de même que leurs implications institutionnelles. La soumission du projet de la mer de Beaufort représente la preuve évidente de cette tendance.

A nos fins actuelles, une telle transition revêt surtout de l'importance en raison du raffinement des idées qui s'est fait jour sur le développement du processus. Un nouveau cadre de réflexion sur l'évaluation environnementale est en train d'apparaître. L'analyse des répercussions projet par projet est considérée comme faisant partie intégrante d'un processus décisionnel plus holistique et pro-actif. Bien que ce modèle soit encore imprécis, l'accent est mis sur la nécessité de développer une approche *adaptative*[1] et *intégrative*[2] à l'égard de l'évaluation et de la gestion environnementales. Par extension, ces concepts interreliés deviennent des références stratégiques permettant de juger respectivement l'efficacité des méthodes d'approche de l'ERE, et le processus leur donnant effet. Dans leur contexte, ces concepts replacent, et non remplacent les critères de rendement technique, consultatif et institutionnel établis au Tableau 1.

Le Schéma 2 s'efforce d'illustrer cette relation. Il présente une perspective, du point de vue des systèmes, sur les composantes opérationnelles et les relations stratégiques des examens des commissions d'évaluation environnementale. Le diagramme indique les différentes possibilités d'organisation des thèmes de recherche préalablement identifiés. Dans ce contexte, le PEEE peut également devenir un point d'accès permettant de procéder à un examen plus approfondi du processus décisionnel en matière de développement, et de se demander dans quelle mesure les processus antérieurs ont été mis en place pour appuyer les travaux de la Commission ou ont été établis ultérieurement, en réponse à son rapport final.

Le bon sens veut qu'une approche adaptative et intégrative se traduise généralement par un rapport et des recommandations équilibrés. En pratique, la chaîne d'événements qui relie un processus et un produit est rarement linéaire. Plusieurs facteurs interviennent. Tout d'abord, la nature du processus impose des exigences très lourdes aux talents d'organisation et aux capacités de synthèse des commissions d'évaluation environnementale. Elle sous-entend analyser et soupeser une masse complexe de témoignages, constituée en partie de faits et en partie de valeurs, et elle est souvent contestée. Les délibérations des commissions se déroulent en outre à huis clos; Cet aspect du processus se situe donc à l'extérieur des limites de l'évaluation.

Il est aisé de comprendre pourquoi les rapports des commissions sont souvent jugés indépendamment de leur contexte. Les conclusions auxquelles arrivent participants et observateurs sur l'utilité des conclusions et des recommandations des

---

Une gestion et une évaluation envrronnementales *adaptatives* se caracterisent par un effort délibéré et flexible de s'adapter a l'incertitude qui découle de notre manque de comprehensron de la complexité et de la dynamique des ecosystemes de même que de la façon dont ils repondent a l'impact de l'activite humaine Il s'agit d'une approche expérimentale et empirique qui consiste a tirer les leçons de l'experrence, a tenir compte des reactions, et a procéder aux ajustements necessatres au niveau de la gestion et des politiques (Holling, 1978)

On a besoin de processus *intégratifs* pour donner effet aux ERE adaptatives. L'accent est mis sur la coordination des analyses techniques, sur les activités de consultation et sur les rôles et responsabilités des participants, il s'agit de gerer le flux d'informations et de combiner données bio-physiques et socio-economtques, il s'agit egalement de relier l'ERE a un processus decrsionnel plus large (Sadler, 1986)

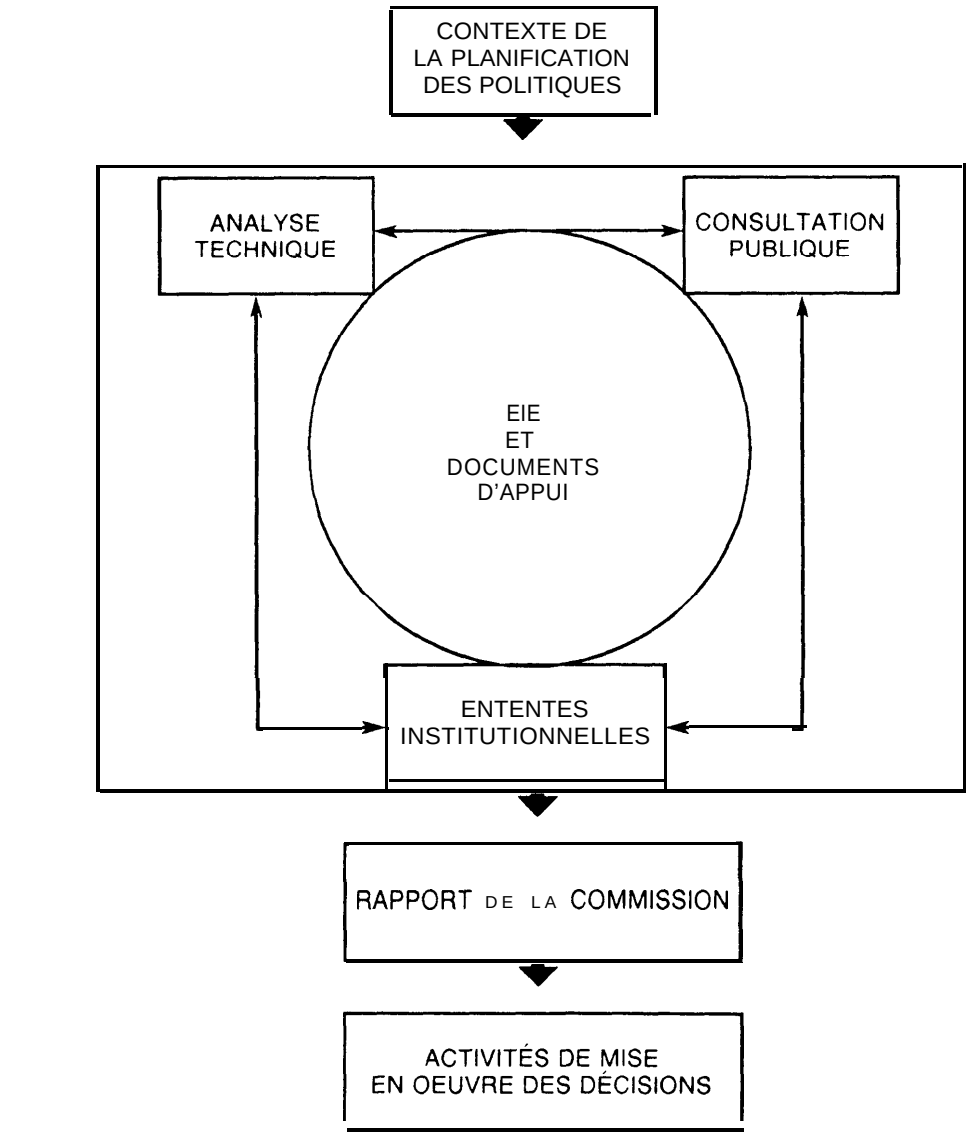


Schéma 2. Perspective systématique sur l'examen et l'évaluation en matière d'environnement

commissions tendent également à nuancer rétroactivement les évaluations portant sur l'ensem ble du processus d'examen. Par la suite, la contribution du rapport au processus décisionnel peut ne pas apparaître immédiatement avec évidence. Les résultats et les conclusions des travaux des commissions englobent les effets qu'ils peuvent avoir sur la mise en oeuvre du projet, sur le climat politique et sur le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la gestion du développement et, en dernière analyse, sur le degré de protection accordé aux valeurs environnementales et au bien-être de la collectivité. Les distinctions établies plus haut, entre processus et produit, et entre contributions à court terme et à plus long terme au développement et au processus décisionnel, sont importantes. Dans les ouvrages spécialisés consacrés à l'évaluation des programmes, de telles distinctions font l'objet de certaines connotations méthodologiques, discutées plus bas.

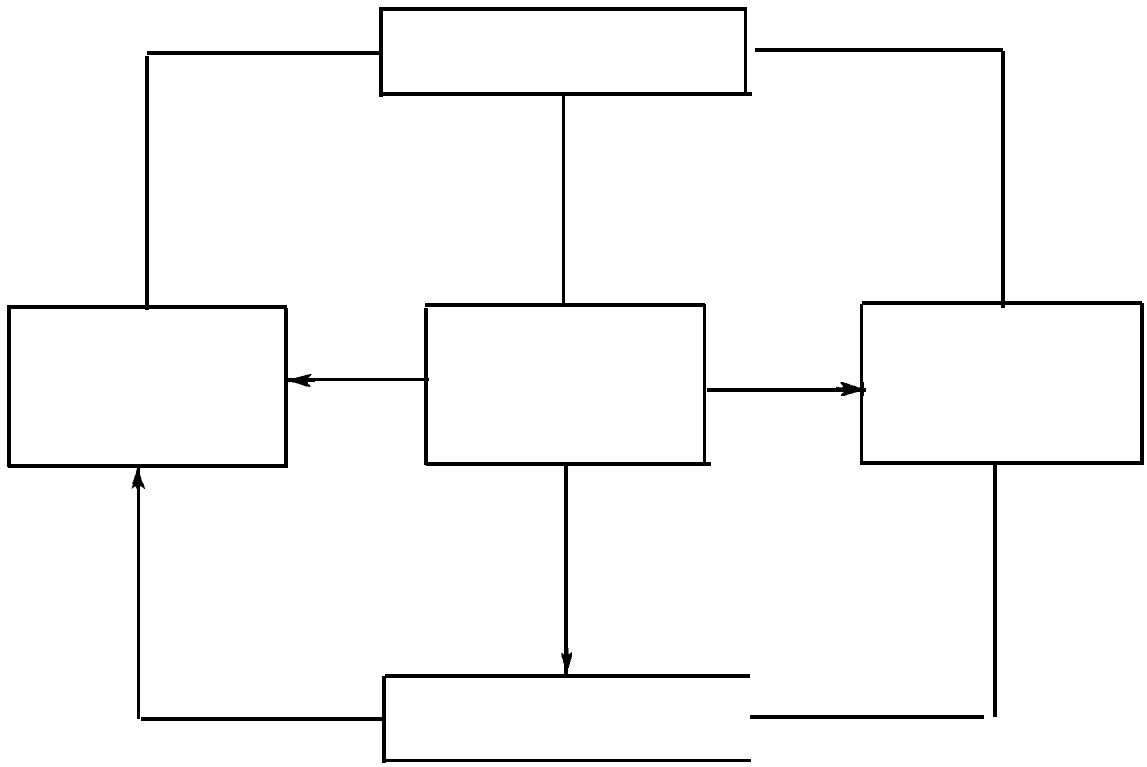
STRATÉGIES DE RECHERCHE

On trouvera dans cette section un aperçu de la stratégie de recherche adoptée pour l'évaluation faisant suite aux travaux de la Commission. Elle se fonde sur des principes s'inspirant largement de travaux préalables consacrés à la participation du public (Sadler, 1978 et 1980). La phase officielle du PEEE est surtout un processus public, organisé dans le but de faciliter l'analyse et le débat pour les parties concernées et intéressées. Plusieurs mécanismes officiels d'évaluation des procédés de participation publique ont été élaborés (Sewell, 1978). Bien qu'ils varient au niveau de leur champ d'application et de leur degré de détail, ils obéissent néanmoins à des objectifs et à des paramètres d'analyse similaires,

Tableau 2

Stratégies d'évaluation et caractéristiques de la recherche

Caractéristiques de la recherche	Type d'évaluation I Récapitulative	II Formative	III Transactive
1. Orientation	Réalisation des objectifs; importance accordée aux résultats	Rendement opérationnel; importance accordée au procédures et aux produits	Efficacité du processus; importance accordée aux rapports entre procédures et politique
2. But	Marketing : promotion du produit	Apprentissage; amélioration des procédures	Compréhension; développement du processus
3. Objectifs	Déterminer les répercussions sur la planification de la prise de décision	Identifier dans quelle mesure les mécanismes et techniques ont bien fonctionné	Déterminer les forces influençant le rendement opérationnel et/ou la réaloisation des buts
4. Approche	Objective et mécaniste	Subjective et humaniste	Mixte et holistique
5. Hypothèses	Les objectifs des programmes et activités visant à faire participer le public sont spécifiques et stables; les résultats obtenus sont une fonction directe des ressources investies	Les processus de consultation ne sont pas conformes aux hypothèses ou aux exigences des évaluations conventionnelles; les personnes et leurs interactions constituent les points de référence de l'analyse	Les hypothèses de la colonne I s'avèrent habituellement non fondées; l'accent est mis sur le cycle évolutif de la formation des objectifs, de leur modification grâce à la participation et de leur contribution à la prise de décision.
6. Méthode	Quantitative et détachée; l'accent est mis sur le réductionnisme scientifique, sur la rigueur de la cueillette des données et sur la nécessité de s'appuyer sur des techniques normalisées pour produire des résultats défendables et vérifiables.	Qualitative et interactive; l'accent est mis sur la nécessité d'entrer en contact avec les participants pour déterminer leurs perceptions et leurs attitudes; importance accordée aux données expérimentales ou personnelles pour diagnostiquer les problèmes et les améliorations possibles	Modèle composé; l'accent est mis sur tel ou tel aspect selon les circonstances et les conditions préalables; politique et analyse; l'analyse institutionnelle est utilisée pour déterminer un contexte plus large.
7. Opportunité	Après coup	Après coup ou en même temps	Les deux. L'accent est mis sur une approche en plusieurs étapes, une distinction étant faite entre les effets immédiats et à plus long terme du programme.
8. Évaluateur	Indépendant et ne venant pas de l'organisme responsable	Il n'est pas nécessaire qu'il soit extérieur à l'organisme responsable bien que ce critère dépende des besoins en données de la recherche	Indépendant, peut venir de l'organisme responsable, si les répercussions politiques le justifient — mais il ne devra pas avoir eu de rapports antérieurs avec le processus faisant l'objet de l'examen.



Commission d'évaluation environnementale plutôt que d'une Commission d'enquête. Après tout, le BFEEE se veut un outil de planification souple, à utiliser assez tôt dans le processus décisionnel,. avant que des engagements irrévocables ne soient pris. A première vue, cela semblait tout à fait correspondre au cas de la proposition relative à la production et au transport des hydrocarbures de la mer de Beaufort. Cependant, il est également évident que l'expérience de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie a influencé à la fois le mandat de l'examen de l'évaluation environnementale de la mer de Beaufort et la conduite du processus par la Commission.

MANDAT ET INTERPRÉTATION

La lettre initiale de renvoi (juillet 1980) et, par la suite, le mandat lui-même (publié en juin 1981, et amendé en août 1983) confiaient à la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort un mandat magistral. Par conséquent, il était inévitable que l'on se demande s'il s'agissait véritablement d'un nouveau type d'examen, différant par sa nature, plutôt que par sa portée, des enquêtes menées jusque là par la Commission. Dans ce contexte, il est également intéressant d'évaluer dans quelle mesure la fonction exécutée a différé de la fonction initialement envisagée. Par exemple, plusieurs intervenants et observateurs ont reproché au mandat de ne pas avoir suffisamment précisé à la Commission le rôle que son examen était censé jouer, et ont critiqué les efforts qu'elle a déployés par la suite pour le clarifier. Quant à évaluer si l'examen de la mer de Beaufort a été ou non une occasion ratée, une mission impossible ou un contresens total, la question critique consiste à déterminer qui sont les intervenants dont les attentes ont été satisfaites.

La nature du mandat de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort ainsi que certaines perspectives différentes sur l'objectif de l'examen, sont analysées ici à plusieurs niveaux. Tout d'abord, l'énoncé du mandat est comparé à celui d'autres commissions antérieures du PEEE. Deuxièmement, on a étudié la façon dont l'approche choisie détermine implicitement l'objectif de l'examen, c'est-à-dire que l'on s'est demandé dans quelle mesure la fonction a été déterminée par la forme, ou le contraire. Troisièmement, on a discuté des amendements apportés par la Commission et par le ministère responsable au mandat et de leur impact quant au rôle de l'examen.

Analyse comparative

Le mandat de l'examen de la mer de Beaufort se distingue à plusieurs égards, importants et corrélés, du mandat confié à d'autres commissions d'évaluation environnementale chargées du développement du Nord.

1. La portée de l'enquête est considérable, tant au niveau du fond qu'au niveau de la couverture géographique. Elle comprend toutes les activités menées au nord du soixantième parallèle et ayant un rapport avec la proposition. La Commission d'évaluation environnementale a été chargée d'identifier les principales répercussions bio-physiques et socio-économiques de la proposition, et de formuler des recommandations quant à la façon de les aborder. La capacité du gouvernement de contrôler l'exploitation pétrolière et gazière de la mer de Beaufort a explicitement été intégrée au mandat de la Commission.

2. La date de l'examen a coincidé avec le début du cycle de développement et d'approbation du projet. Tel qu'énoncé dans le mandat, les renseignements recueillis par la Commission visaient à identifier les principales questions et préoccupations. Il était également admis qu'un certain degré de détail au niveau de la conception serait nécessaire pour évaluer de manière appropriée les répercussions et risques environnementaux de la proposition, en particulier dans les cas où des technologies nouvelles et non prouvées seraient utilisées.

3. Le rôle de l'examen de la Mer de Beaufort a semblé relativement explicite, par rapport aux phases subséquentes du processus décisionnel gouvernemental. Une évaluation globale de la proposition devait aider les organismes participants à répondre aux conclusions et recommandations de la Commission, et notamment aux impératifs d'un nouvel examen. En d'autres termes, cet exercice a été considéré comme un catalyseur, dont le rôle était d'encourager le gouvernement, l'industrie et les collectivités à s'attaquer aux questions politiques et institutionnelles soulevées par la gestion de l'exploitation des gisements pétroliers et gaziers de la mer de Beaufort.

Un examen plus attentif du mandat de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort révèle trois caractéristiques particulières donnant l'impression qu'une modification fonctionnelle a été apportée au processus d'examen (ce qui peut peut-être expliquer les attentes élevées que certaines parties ont placé au niveau de son rôle potentiel).

1. Le premier précédent est le statut de co-égalité que le mandat confère aux préoccupations des collectivités et aux questions sociales. Cela permet de penser qu'il s'agit d'un processus ayant un fondement moins technique et davantage orienté vers les valeurs d'ordre social, comme jamais considérées auparavant dans d'autres examens consacrés au Nord et davantage imposées par la force d'intervention des citoyens que dues à la conception du processus.

2. Un second germe de changement tient au pouvoir discrétionnaire qui a été confié à la Commission de demander aux organismes gouvernementaux participants de lui communiquer des énoncés de position concernant l'impact que leurs politiques et programmes pouvaient avoir sur la proposition, et vice-versa. Cela a constitué un point d'entrée explicite qui a permis de clarifier le climat politique ayant jusque-là obscurci les examens précédents concernant le Nord.

3. Finalement, l'extension des limites géographiques et temporelles de la proposition a donné plus de souplesse aux objectifs de l'examen de la mer de Beaufort. En étant beaucoup plus qu'un concept mais beaucoup moins qu'un projet spécifique, le scénario de développement régional envisagé pour la production et le transport des hydrocarbures s'est situé sur un terrain instable et fluctuant, très différent par la susbtance du terrain sur lequel ont évolué les commissions précédentes,

Chaque fois que le mandat présentait un aspect susceptible de créer un précédent, cela a par la suite posé des difficultés à la Commission au niveau de la définition des rôles. En outre, cela autorisait une certaine marge d'interprétation, laquelle a été exploitée par les intervenants (ce qui est légitime, faudrait-il ajouter). On ne sait pas clairement si ces problèmes potentiels ont été perçus au moment de la rédaction de la lettre de soumission et du mandat. Quoiqu'il en soit, l'opinion prédominante semble être que le mandat de l'examen contenait une certaine ambiguité, mais fournissait à la Commission des directives suffisantes pour lui permettre de commencer ses travaux.[4]

Choix des rôles et d'une stratégie

Rétrospectivement, le problème de l'interprétation des rôles tournait essentiellement autour de la forme préliminaire sous laquelle la proposition a été soumise. De nombreux participants ont jugé qu'un examen initial de la proposition était une bonne idée en principe (68% des répondants ont partagé cette opinion). Les points de vue étaient plus divisés sur la question de savoir si la proposition était suffisamment élaborée pour permettre un examen approprié. Par exemple, 25 % des répondants ont répondu que oui; 46 % ont émis des réserves; 21% ont jugé que la proposition était insuffisamment élaborée; et 7% n'ont pas formulé d'opinion. Selon la perspective dans laquelle on se place, on peut juger que cet examen a eu lieu au bon moment ou a été prématuré.

Pour la Commission, la question fondamentale a été d'aborder les problèmes essentiels de l'exploitation pétroliére et gazière à un niveau approprié de résolution. En fait, la sélection de la stratégie d'analyse à adopter a plus ou moins prédéterminé le rôle de l'examen et les relations existant entre les phases subséquentes du processus décisionnel gouvernemental. À partir du moment où la Commission a opté pour l'élaboration d'un énoncé des incidences environnementales (EIE), il était évident que l'objectif de même que le processus de l'examen auraient un caractère conventionnel, et que l'on emprunterait une voie toute tracée pour l'établissement des conditions d'approbation du projet; cependant, des divergences intéressantes sont apparues en cours de route, en raison tout simplement de l'échelle et de la portée de l'exercice.

Le fait que le choix d'une stratégie équivaille à renoncer à d'autres options au niveau des rôles a suscité beaucoup d'inquiétude. L'Alliance de la mer de Beaufort, ainsi que d'autres intervenants, ont fait valoir que la proposition de l'industrie revenait à une demande de droit de préemption, et que l'examen aurait dû étudier sérieusement d'autres formules de développement fondées sur l'exploitation des ressources renouvelables. Par extension, en adoptant une approche fondée sur un EIE, la Commission a limité encore davantage la portée de l'enquête. L'Alliance a fait valoir que la Commission aurait dû procéder à une évaluation véritable des concepts au lieu de s'en remettre au EIE; c'est-à-dire qu'elle aurait dû se concentrer sur l'examen des choix et options disponibles en matière de politique stratégique et, probablement, sur la question des besoins et des formules de rechange. Cet argument présente une certaine logique et mérite d'être considéré pour toute application future du PEEE (voir Chapitre 7).

Cependant, cette solution n'était pas vraiment pratique, les circonstances étant ce *qu'elles étaient.* L'évaluation des concepts préconisée par l'Alliance aurait donné lieu à un genre d'intervention fréquent au sein d'examens environnementaux, le contexte politique devenant le centre d'intérêt de l'enquête et non plus le moyen d'en préciser les limites. Les ajustements nécessaires auraient conduit la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort sur un terrain que les organismes du gouvernement ont toujours considéré et considèrent encore comme hors sujet. Compte tenu de la position du MAINC sur l'objectif de l'examen (énoncé plus bas), il est évident que le ministère responsable n'était pas prêt à cautionner ce type d'examen.

Cela ne veut pas dire qu'une approche fondée sur un EIE était nécessairement appropriée. Que la Commission se soit fiée à une stratégie conventionnelle et ayant un fondement technique pour mener à bien son mandat lourd de valeurs et de considérations politiques, c'était probablement là un risque calculé — compte tenu des critiques soulevées à l'époque par les méthodologies utilisées (voir Holling, 1978; Munn, 1979). Que cette confiance ait été ou non justifiée, c'est là un sujet auquel nous reviendrons aux chapitres 5 et 7. Contentons-nous de noter, ici, que le choix de la stratégie a été l'élément déterminant de la fonction et de la structure de l'examen, quels que soient les motifs et les raisons.

Révisions finales

Compte tenu de l'approche choisie, les révisions apportées au mandat après que la Commission ait opté pour un EIE apparaissent essentiellement comme des précisions de détail. Les circonstances étant ce qu'elles étaient, le processus qui les a permises s'est avéré aussi important que les résultats obtenus. Pour la première fois, le mandat de l'examen d'une évaluation environnementale était soumis à l'étude et aux commentaires du public. Plusieurs amendements ont été apportés au mandat, sur la base des contributions des participants aux réunions consacrées au projet de lignes directrices sur le EIE (voir Chapitre 5).

Tout d'abord, la position du ministère responsable quant à la fonction de l'examen a été élucidée par la réponse du MAINC au projet de lignes directrices. Le ministère a averti la Commission qu'elle devait éviter de formuler des recommandations sur l'acceptabilité d'ensemble de la proposition (c'est-à-dire donner son feu vert ou pas). On a fait remarquer que ce genre de décision ne pouvait être rendue que dans le contexte du Programme énergétique national, qui vise essentiellement l'autosuffisance nationale sur le plan énergétique. De fait, la Commission a été invitée à s'attacher surtout au comment des choses et on la décourageait à se prononcer sur le bien-fondé des activités examinées, c'est-à-dire les compromis d'ordre général quant à la justification et à l'approbation de principe du projet.

[4] 43% des personnes ayant repondu au questionnaire ont partage cette opinion; 21 % ont estime que cela etait partiellement le cas; 18% ont juge que les directives etaient insuffisantes; et 18% n'ont pas formulé d'opinion. Les participants a l'atelier d'Ottawa ont juge qu'il n'était pas raisonnable de s'attendre a ce que la Commission clarifie son mandat pendant le déroulement de l'enquête

L'exploration pétrolière et gazière ne faisait pas partie, à l'origine, du mandat de la Commission. Le mandat stipulait que la Commission devait «prendre en considération)) cette phase du développement, sans faire d'évaluation détaillée (la raison étant que des mécanismes d'examen sont déjà en place à cette fin). Une controverse existe quant à la question de savoir si cette clause a empêché ou non la Commission de tirer profit de l'expérience acquise lors de la phase d'exploration, comme le prétendent certains observateurs (voir Rees, 1984). On pourrait pareillement affirmer que cette directive a permis à la Commission de glaner des informations relatives aux incidences sociales et écologiques de l'exploration, et de s'en servir dans ses délibérations.

Ce qui est apparu rapidement, c'est l'artificialité de la distinction faite entre exploration et production. Preuve en est donnée par le conflit qu'a suscité la proposition de Gulf Canada (l'un des promoteurs) visant à construire un port et des installations d'approvisionnement sur la côte nord du Yukon, pour appuyer ses activités d'exploration (Fenge et *al.*, 1984; Sadler, 1987b). La question qui s'est posée a d'abord été de savoir si une telle base pouvait, par la suite, se transformer au centre d'expansion, pendant la phase de production de pétrole et de gaz — auquel cas elle serait visée par l'examen de la Commission d'évaluation environnementale. Deuxièmement, la proposition a souligné que l'exploration était en soi une activité importante, dont les incidences venaient s'ajouter aux répercussions prévues dans la zone de production potentielle. **A** la demande de la Commission, le mandat a été amendé pour inclure cette relation.

Une deuxième révision du mandat demandée par la Commission avait pour objet de permettre aux résidents de l'Alaska et du Groenland de communiquer avec elle, soit par écrit, soit en participant aux audiences tenues au Canada. La production et le transport des hydrocarbures de la mer de Beaufort auront des répercussions potentielles sur les mammifères terrestres et marins transfrontaliers, et en particulier sur la baleine boréale et les caribous de la Porcupine. Bien que cette dimension internationale ait été intégrée à l'examen de la mer de Beaufort, un nombre relativement peu élevé de contributions ont été reçues de la part de résidents de l'Alaska ou du Groenland. C'est peut-être ce qui explique que la Commission soit restée muette sur ce point au cours de la discussion ultérieure de ce point.

Finalement, la Commission a imposé elle-même certaines limites à la portée de l'examen, ce qui était essentiel. Elle a spécifiquement exclu les revendications territoriales des autochtones. Ces limites ont par la suite été controversées. D'un côté, la Commission est responsable de veiller à la bonne marche de l'examen et, de toute évidence, elle a estimé qu'ouvrir le débat sur la question des revendications territoriales pouvait avoir un effet contreproductif, d'autant plus qu'il existe d'autres forums prévus à cette fin. De l'autre côté, c'est par rapport aux titres territoriaux qu'ils détiennent que les autochtones évaluent les avantages et les coûts des changements qui s'annoncent et, par conséquent, la question est inextricablement liée à tout ce qui touche au développement du Nord. Dans ce contexte, la Commission a couru le risque de se faire critiquer pour avoir empêcher les groupes autochtones d'exprimer leurs principales préoccupations, en des termes qui ont la plus haute importance pour eux (MacLachlan, 1984). C'est un argument auquel il est difficile de s'opposer et il aurait peut-être fallu prévoir une discussion sur les relations qui existent entre les revendications territoriales des autochtones et le développement de la mer de Beaufort. En dernière analyse, c'est au niveau de la façon dont l'examen s'est déroulé et au niveau de l'attention avec laquelle la Commission a écouté les autochtones que l'on peut trouver une solution à cette controverse. Ce thème est repris au Chapitre suivant.

RÉTROSPECTIVE SUR LE RÔLE ET LE MANDAT

Réalités stratégiques et institutionnelles

1. Quels que soient les critères que l'on applique, l'échelle et les répercussions potentielles de la proposition d'exploitation des hydrocarbures du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort sur les ressources, les peuples et l'économie du Nord ont une dimension colossale. Cette proposition apparaît comme le point culminant de deux décennies de politiques énergétiques fédérales, caractérisées par des contradictions et des conflits entre les activités de développement, les valeurs environnementales et les aspirations des autochtones à l'auto-détermination.

2. Les questions de politique publique suscitent inévitablement des réserves sur l'utilité et la crédibilité du processus d'examen de l'évaluation environnementale. Les critiques formulées à propos des enquêtes menées jusque-là sur le Nord ont d'autant plus d'ampleur que la proposition de la mer de Beaufort a une envergure bien plus grande que celle des projets énergétiques évalués jusque-là.

3. Le contexte stratégique et institutionnel fait apparaître au grand jour le dilemme depuis longtemps inhérent au processus décisionnel concernant le Nord, et les préoccupations concernant les répercussions de tel ou tel projet tendent à s'incarner en autant de visions fondamentales et contradictoires de l'avenir de la région. Dans le cas de la soumission de la mer de Beaufort, les enjeux en cause constituent, de toute évidence, une ligne de démarcation importante entre modes de vie traditionnels et modernes, et ils apparaissent ainsi comme un instrument privilégié pour tester les politiques et institutions gouvernementales censées favoriser un développement équilibré. Cela étant admis, l'envergure de la tâche confiée à la Commission apparaît beaucoup plus clairement.

Décision de renvoi

4. En définitive, on peut faire valoir que soumettre la proposition de développement de la mer de Beaufort à l'examen de la Commission d'évaluation environnementale était sans doute ce qu'il y avait de plus approprié et de plus commode à faire. Les mécanismes de réglementation existants n'étaient manifestement pas suffisants, l'éventualité d'une enquête comme celle de la Commission Berger comportait des contraintes pragmatiques (et stratégiques) et, enfin, le programme de planification de l'utilisation des terres du Nord était encore à l'étude.

5. En principe, la soumission de la mer de Beaufort répondait à l'énoncé des objectifs du PEEE, en ce sens qu'elle apparaissait comme un outil de planification précoce et souple. Elle reflétait et poursuivait la tendance des examens effectués jusque là sur le Nord, vers un élargissement du rôle et de la portée des enquêtes.

Mandat de la Commission

6. En réalité, c'est un mandat d'une portée sans précédent qui a été confié à la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort. La Commission était en effet censée examiner les implications bio-physiques et socio-économiques, de même que les incidences sur la gestion des politiques, d'une proposition susceptible de façonner le profil de développement du Nord tout entier. En outre, on en était encore aux premières étapes de la définition de cette proposition, rendant d'autant plus difficile les tâches d'évaluation (des promoteurs) et d'examen (de la Commission).

7. Le mandat de l'examen était empreint d'un certain degré d'ambiguité et d'ambivalence quant à son rôle au sein du processus décisionnel gouvernemental, et quant à ses rapports avec celui-ci. Cependant, d'après la plupart des participants, les directives initiales données à la Commission étaient suffisantes pour lui permettre de commencer ses travaux et d'exercer un niveau raisonnable de pouvoir discrétionnaire indépendant, quant à la détermination de la marche à suivre.

8 Les interprétations que la Commission a formulées par la suite ont permis de clarifier le mandat et de dissiper le climat d'incertitude dont se souciaient autant les promoteurs que les intervenants. Cependant, ce processus a pris énormément de temps; ce n'est, en effet, que trois ans après réception de la lettre de soumission que le mandat révisé a été émis. Même si l'on tient compte des difficultés que représente pour un organisme public la nécessité de fixer des limites à un mandat ouvert, l'efficience du processus a été sérieusement mise en question par de nombreux participants.

9. Les éléments-clés de l'interprétation donnée par la Commission à son mandat sont les suivants : exclusion de la discussion de toute question touchant aux revendications territoriales des autochtones, et notamment aux répercussions cumulées pouvant découler des rapports existant entre ce sujet et les activités d'exploration et de production; et obtention de renseignements à propos des perspectives des résidents de l'Alaska et du Groenland sur les questions transfrontalières. L'irrecevabilité des questions touchant aux revendications territoriales a été controversée dans toutes les phases de l'examen où sont intervenues des organisations autochtones.

Fonction de l'examen

10. Le choix d'une stratégie fondée sur l'élaboration d'un EIE a orienté la fonction de l'examen vers une voie traditionnelle, à savoir celle de l'établissement des conditions spécifiques de l'approbation et de la gestion du projet. Quant à savoir si cette approche correspondait au mandat, c'est là une autre question (qui est traitée au chapitre suivant et reprise à la dernière section). Cependant, il semble que cette stratégie ait correspondu aux attentes et aux prises de position de la plupart des participants.

11 En définitive, que peut-on dire de ce type d'examen? On entend couramment affirmer que l'examen de la mer de Beaufort a été «un examen de concepts)). Or, ce n'est là qu'une dimension parmi d'autres d'un processus hybride, qui en partie analyse les impacts cumulatifs, l'évaluation de politiques et de programmes, et l'évaluation des incidences environnementales et sociales spécifiques à un projet. En dernière analyse, le mandat a poussé à ses limites extrêmes le processus conventionnel d'examen par des commissions. C'est peut-être la dernière fois que le PEEE a remplacé, au lieu d'appuyer, les processus intégrés de gestion et de planification des politiques, processus indispensables si l'on veut concilier les intérêts de l'environnement, des gens et du développement dans le Nord canadien.

CHAPITRE 5 : PRATIQUE ET PROCÉDURE DE L'EXAMEN

L'examen effectué par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort s'est officiellement déroulé entre la date du renvoi (juillet 1980) et la date de la présentation du rapport final (juin 1984). Pendant cette période, la Commission a entrepris ce que certains observateurs considèrent comme l'analyse d'impact et l'examen public les plus exhaustifs jamais réalisés au Canada. Le Tableau 5 dresse la liste chronologique des principaux événements et activités. Cette liste permet de mettre en lumière le caractère à la fois distinctif et continu du processus, par rapport à celui des examens consacrés jusque là au Nord. Les ajustements opérationnels apportés à la structure et au style du processus sont en partie une indication de l'élargissement de la fonction de l'examen,

Dans ce chapitre, l'accent sera mis sur les innovations de procédure intervenues au cours de l'examen du projet de la mer de Beaufort. Le terme d'innovation est pris au sens large : il englobe à la fois les prolongements apportés aux pratiques courantes, et les procédures plus nouvelles. L'organisation parallèle de réunions générales et de réunions des collectivités dans le but d'examiner l'EIE est un exemple qui appartient à la première catégorie. Par opposition, la tenue d'une conférence préalable à l'audience ou l'ouverture d'un bureau local par le secrétariat de la Commission sont des initiatives qui ont été prises pour la première fois, dans le cadre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les spécialistes de la participation publique constateront, naturellement, que certaines de ces procédures sont monnaie courante dans d'autres enquêtes ou processus de consultation.

Aux fins de l'analyse, un intérêt particulier a été porté aux phases suivantes des activités de la Commission :

- le séminaire d'information sur les questions à l'étude, que l'on peut considérer comme une tentative de définir les questions à examiner;
- l'organisation de la Commission et de son secrétariat, et notamment le recours fréquent à un grand nombre de spécialistes techniques;
- la phase initiale de la consultation publique et des activités préparatoires auprès des collectivités, et notamment l'octroi de subventions destinées aux intervenants par le ministère responsable;
- l'ébauche et la version définitive des lignes directrices sur l'EIE, à partir, notamment, des analyses et commentaires du public;
- la soumission de l'EIE par les promoteurs (plus les documents de travail sur les positions politiques des différents organismes gouvernementaux) et la réaction de la Commission;

Tableau 5

Chronologie du PEEE de la mer de Beaufort

Juillet 1980	Le ministre du MAINC soumet la proposition de la mer de Beaufort à un examen officiel.
Novembre 1980	Le BFEEE organise à Calgary un «séminaire sur les questions à l'étude».
Janvier 198 1	Le ministre de l'Environnement nomme une Commission de 7 membres.
Juin 1981	Publication du mandat; la Commission publie un projet de lignes directrice sur le EIE.
Août 1981	Programme de subvention des intervenants pour obtenir des renseignements sur la mer de Beaufort.
Octobre 198 1	«Les procédures opérationnelles» sont distribuées par la commission
Novembre — Décembre 1982	Réunions publiques sur le projet de ligne directrices visant le EIE.
Février 1982	Les lignes directrices finales sur le EIE sont distribuées par la Commission.
Avril 1982	La *Rapport provisoire* de la Commission est soumis au ministre de l'Environnement.
Juillet — Septembre 1982	Des ateliers et des réunions des collectivités sont organisés par le secrétariat de la Commission.
Novembre 1982	Les promoteurs soumettent un EIE en 7 volumes (c'est le commencement d'une période d'examen public de 90 jours).
Janvier 1983	Publication de l'énoncé «Où s'en va la Commission» et des «Procédures opérationnelles pour les audiences publiques.»
Mars 1983	Un «Énoncé des lacunes» est émis à l'intention des promoteurs.
Juin 1983	Des renseignements complémentaires sur le EIE sont déposés par les promoteurs visés par le PEEE.
Août 1983	Le EIE est accepté par ta Commission comme document suffisant.
	Émission du mandat révisé.
Septembre 1983	Une conférence pré-session tenue à Yellowknife.
Décembre 1983	Audiences publiques, réunions générales et réunions des collectivités à Calgary et Ottawa.
Juin 1984	Soumission du rapport final par la Commission.
Juillet 1984	Publication du rapport final par les ministres responsables.

l'analyse des questions faisant suite à l'EIE par le personnel de la Commission, dans le but de centrer, au niveau interne, les phases restantes de l'examen; et

la série de réunions publiques ayant pour but d'évaluer l'EIE et les renseignements connexes, et en particulier l'organisation parallèle de réunions générales et de réunions des collectivités.

SÉMINAIRE SUR LES QUESTIONS À L'ÉTUDE

Le séminaire qui s'est tenu en novembre 1980 à Calgary, sous les auspices du BFEEE a été l'un des événements marquants de la période de mise en marche du processus d'examen de la mer de Beaufort, soit entre l'envoi de la lettre de soumission et la nomination de tous les membres de la Commission. L'objectif déclaré de ce séminaire était de favoriser une meilleure compréhension de l'examen, des projets initiaux du promoteur et des questions revêtant un intérêt particulier pour les participants éventuels. Ce séminaire a été présidé par le président désigné de la Commission d'évaluation environnementale (John Klenavic). Ses remarques de conclusion contribuent à mettre en perspective l'objectif du séminaire :

> *Ce séminaire n'est pas une réunion de la Commission; il s'agit tout simplement de mettre en marche un processus qui, nous l'espérons, donnera lieu à un examen plus systématique et complet que cela n'a été le cas jusque là, selon certains.*

Le séminaire sur les questions à l'étude a été important, dans la mesure où on a tenté d'intégrer l'établissement de la portée de l'évaluation au processus d'examen. L'établissement de la portée de l'évaluation est l'un des fondements du système américain, et aux États-Unis, on considère que cette procédure favorise l'efficacité et l'efficience de L'EIE. (U.S. Council on Environmental Quality, 1980). Au sein du PEEE, cette dimension est beaucoup plus implicite qu'explicite. Dans le passé, on a eu tendance à adopter une approche systématique et à dresser de longues listes indifférenciées de questions à inclure à l'EIE, ce qui est la meilleure recette qui soit pour obtenir un processus imprécis et, par conséquent, inefficace et inefficient. Quant aux projets soumis à l'examen du public, il est de toute évidence souhaitable que, dès le début, le processus soit ouvert, afin que l'on puisse déterminer quelles sont les questions importantes et pour qui. C'est ce qui s'est passé pour l'enquête de la mer de Beaufort, la proposition, complexe, ayant été en partie soumise sous forme conceptuelle.

Dans ce contexte, la procédure suivie pour obtenir la participation, la qualité de l'interaction parmi les participants et les résultats obtenus par le séminaire exige d'être analysée avec le plus grand soin. La structure était simple. Le secrétariat de la Commission a établi une liste préliminaire des questions à discuter, en se fondant sur les consultations qu'elle a eues au préalable avec des personnes susceptibles de participer au processus d'examen. Cette liste devait servir de point de départ pour les débats ultérieurs. Le séminaire a pris la forme d'une réunion publique d'une journée. La majeure partie du temps a été consacrée aux présentations des promoteurs, suivies par les commentaires techniques des représentants des organismes gouvernementaux.[5]

De façon réaliste, quels résultats peut-on espérer obtenir à la fin d'une journée d'échanges de points de vue relativement peu structurés? L'organisation du séminaire a favorisé la répétition plutôt que la clarification des problèmes. Ce séminaire étant un forum à faible interaction, on ne pouvait pas s'attendre à ce qu'il fasse ressortir efficacement les questions importantes. Ce n'est que vers la fin du séminaire que l'on a pu dégager une perspective sur celles-ci. D'après les déclarations d'accompagnement, il semble que, pour plusieurs participants au moins, le séminaire n'a pas servi à élargir leur compréhension des choses. Il est tout aussi évident que le président, qui s'est exprimé au nom du BFEEE, a estimé avoir obtenu ce qu'il cherchait.

L'idée d'organiser un séminaire sur les questions à l'étude était excellente et elle vaut la peine d'être développée. Tous les participants à l'atelier sur l'évaluation de la mer de Beaufort ont reconnu le potentiel que pouvait avoir un tel exercice. Cependant, on a également admis que ce potentiel n'avait été exploité que de manière très limitée. Le séminaire n'a eu que très peu d'impact sur les phases suivantes de l'examen, et sur les participants intervenant plus tard ou n'ayant pas pris part aussi intensément au processus. 90% des personnes ayant répondu au questionnaire d'évaluation ont, par exemple, indiqué ne pas avoir du tout d'opinion sur la capacité du séminaire d'améliorer la compréhension de la proposition, du processus ou des des points de vue des participants.

ORGANISATION DE LA COMMISSION

L'organisation de la Commission en tant qu'entité fonctionnelle a eu une incidence directe sur le style et l'efficacité de l'examen. Il est ici question de la composition et du fonctionnement de la Commission et de son secrétariat, ainsi que des rapports qu'ils entretiennent. Dès le début, la tâche consistant à réunir une commission et à regrouper le personnel de soutien technique approprié s'est avérée beaucoup plus difficile que prévu. Le secrétaire exécutif a rédigé un compte rendu détaillé du processus de sélection de la Commission et des critères utilisés pour en garantir l'indépendance et l'équilibre (Marshall, 1986). Il est inutile de répéter les détails de ce compte rendu. Il suffit de noter que cette commission de sept membres était unique, tant par sa taille que par sa composition.

Cette commission a été, dans le Nord, la première de son genre à être exclusivement composée de non-fonctionnaires. Bien que réunissant une diversité incontestable de qualifications et d'expériences du Nord, cela risquait d'être un désavantage. Sept personnes allaient-elles être capables d'en arriver à un consensus sur des questions complexes et controversées? En effet, plus le nombre des personnalités et des perspectives à concilier est élevé, plus il est difficile de s'entendre.

[5] Compte tenu de l'endroit et de l'heure où s'est tenu le séminaire sur les questions a l'étude, ce sont les participants des gouvernements et de l'industrie qui ont éte les plus nombreux. Cependant, le BFEEE a pris les mesures nécessaires pour que les representants des groupes d'inter& et des collectivités soient présents. Comme l'indique le procès-verbal du séminaire, ces mesures ont été suffisantes pour assurer la présentation des differents points de vue.

Perspectives choisies sur le séminaire sur les questions à l'étude

Après ces dernières heures, je ne suis pas plus avancé que je ne l'étais quand j'ai commencé.

J'espérais que.. . grâce à cette réunion, nous pourrions résoudre certains problèmes se révélant plus importants que d'autres, et que nous n'aurions pas besoin d'une liste générique de points à inclure dans une HE. B. Smiley, Institut des Sciences océanographiques (p. 90)

En ce qui me concerne, j'ai *eu quelques difficultés à comprendre ce qu'était un problème, et je crois que d'autres sont peut-être dans le même bateau que moi... Nous avons surtout parlé de nos préoccupations alors que j'avais cru comprendre que nous étions là pour parler des problèmes. J'aimerais que la Commission éclaire ma lanterne et nous dise quelles sont les lignes directrices que /es promoteurs de l'industrie peuvent s'attendre à recevoir. A.* Milne, Dome Petroleum (p. 57)

... Nous avions déjà une idée préalable des questions, et je crois que le poids des conversations de même que le *nombre des personnes qui ont pris la parole aujourd'hui nous en ont apporté confirmation.*

... Il ne s'agit pas d'une réunion de la Commission; il s'agit tout simplement du point de départ d'un processus qui, nous l'espérons, nous permettra ultérieurement de procéder à un examen plus systématique et minutieux que ce que certains pensent que nous avons été capables de faire jusqu'à présent. J. Klenavic, BFEEE (p. 91, 92), Transcription du Séminaire sur les questions à l'étude

Le secrétariat, sous la direction du secrétaire exécutif, a apporté un appui constant à la Commission dans tous les aspects de ses activités, tant au niveau du développement du processus qu'à celui de l'analyse technique. Plus nombreux que les secrétariats précédents, le groupe bénéficiait du renfort de 16 spécialistes techniques. Ces derniers avaient pour rôle de fournir des conseils d'experts indépendants à la Commission, afin d'élargir son champ de compétence scientifique. Dans le cadre de leurs responsabilités, les spécialistes techniques étaient censés interroger les promoteurs et les intervenants au cours des réunions publiques. En vertu d'une entente conclue avec le secrétariat, les spécialistes techniques pouvaient également être consultés par tous les participants à l'examen, dans le but de répondre aux questions et d'élucider les problèmes. L'ensemble des rapports soumis à la Commission par les spécialistes techniques (c'est-à-dire critiques de certains aspects de l'EIE et documents de travail) devait être rendu public.

Cette activité a eu une envergure et un rôle dépassant de beaucoup ceux des examens réalisés jusque là, et la contribution des spécialistes techniques aux délibérations sur la mer de Beaufort comporte de nombreux enseignements pour l'avenir. De façon générale, la majorité des participants à l'atelier d'évaluation ont semblé considérer que les spécialistes techniques avaient joué un rôle positif. En même temps, tout le monde a eu l'impression que le potentiel de ce groupe n'avait pas été pleinement exploité à certains moments-clés du processus d'examen. Cela a particulièrement été le cas au cours de la dernière série de réunions publiques sur l'EIE.

PARTICIPATION DU PUBLIC ET PRÉPARATION DES COLLECTIVITÉS

L'examen de la mer de Beaufort a prévu plusieurs occasions de faire officiellement participer le public, et celles-ci ont été précédées par une série d'activités visant à encourager la participation. Plusieurs programmes permanents ont été mis sur pied pour fournir des renseignements et aider les collectivités et groupes d'intérêt locaux à préparer et à présenter leurs points de vue à la Commission d'évaluation environnementale. Ces programmes insistaient surtout sur le fond des questions plutôt que sur les procédures de participation aux audiences. On peut les considérer comme le ciment de la structure de l'examen, leur rôle étant de relier et de renforcer les principales étapes participatives des réunions publiques.

Procédures destinées à informer et à faire participer

De ce point de vue, les premières et les plus importantes des mesures prises sont celles qui ont eu pour but d'informer et de faire participer les résidents du Nord au processus. Dès le début, un bureau régional a été ouvert à Inuvik afin de coordonner la participation du public et la préparation des collectivités. Un résident de la région de Beaufort (Roger Gruben) a été engagé pour diriger le bureau et communiquer avec les collectivités locales. Avec l'aide du personnel du secrétariat, il a mis sur pied un programme actif de réunions officielles et officieuses avec les chefs et les résidents des collectivités, afin de leur permettre de se familiariser avec le processus d'examen et d'encourager leur participation.

Plusieurs autres circuits de liaison ont renforcé cette activité. Des «agents de terrain, locaux ont été placés dans plusieurs collectivités. Au niveau régional, le comité consultatif communautaire de la mer de Beaufort et le Conseil régional du delta du Mackenzie ont été des outils importants, pour véhiculer l'information et faire part des préoccupations exprimées au secrétariat de la Commission. En outre, les promoteurs ont, de leur côté, entrepris un vaste programme de prises de contact dans les collectivités, afin d'expliquer la proposition et ses effets potentiels (initiative qui, dans l'ensemble, a été bien reçue par les résidents). Tous les groupes précités, encadrés par des personnes ressources des organismes gouvernementaux participants, ont également assisté à plusieurs ateliers

communautaires. Mis sur pied par la Commission pour répondre aux problèmes identifiés dans son Rapport provisoire, ces ateliers se sont concentrés sur les aspects du développement communautaire qui ont un rapport avec l'examen de l'évaluation environnementale de la mer de Beaufort, et pas seulement sur la proposition et le processus. En 1982, par exemple, des ateliers ont été organisés pour étudier les moyens de faire participer les gens aux enquêtes, à la planification et à l'examen de l'EIE, au niveau local.

La portée des activités entreprises dans le but d'informer et de faire participer les résidents du Nord est riche d'enseignements au niveau de la procédure. Elle permet de penser que l'on pourrait utiliser avec davantage d'imagination les techniques de consultation, et ne pas se contenter d'organiser des réunions publiques comme celles mises sur pied jusque là par les commissions d'évaluation environnementale. L'ampleur des efforts déployés au niveau des collectivités locales pour susciter la participation a également été impressionnante.

Un autre élément important qui s'est ajouté à cette activité a été la constitution d'un dossier public, s'appuyant sur une enquête, ultérieurement mise à jour, relative à la nature et aux sources de renseignements nécessaires à l'efficacité de l'examen. Ce dossier public se présentait sous la forme d'un index annoté de tous les documents soumis ou distribués à la Commission. Il était conçu de façon à ce que tous les participants à l'examen puissent trouver et obtenir les renseignements nécessaires. Des dossiers publics ont été constitués dans quatre localités du Nord (Inuvik, White Horse, Yellowknife et Frobisher Bay) et dans trois centres du sud (Vancouver, Calgary et Ottawa). Des exemplaires étaient fournis sur demande, et on a indiqué que la demande de renseignements était constante. La mise au point de ce service apparaît comme la systématisation utile d'une pratique courante.

Exactitude des renseignements

La base de renseignements compilée pour l'examen a, dans l'ensemble, été jugée satisfaisante pour ce qui était de faire participer le public et de préparer les collectivités. Cependant, plusieurs différences importantes sont apparues au niveau de l'évaluation et de l'estimation de telle ou telle composante. On trouvera plus loin une ventilation détaillée des opinions exprimées par les personnes ayant répondu au questionnaire :

i) À propos du processus

- Plus des trois-quarts des répondants considèrent avoir eu suffisamment de renseignements. (11 % n'ont pas exprimé d'opinion)
- La qualité des renseignements a été jugée bonne par 46 %, suffisante par 36 %, médiocre par 3 %. 13% ne l'ont pas évaluée.
- 57% des répondants ont estimé que chaque étape du processus avait été expliquée clairement, 25% assez clairement et 7% pas du tout clairement, (11% n'ont pas exprimé d'opinion).

ii) À propos de la proposition

- Le tiers seulement des répondants ont estimé que le promoteur avait fourni suffisamment de renseignements. Un autre tiers avait des opinions mitigées et le quart a jugé ne pas avoir reçu suffisamment de renseignements (11 % n'ont pas exprimé d'opinion).
- Pour 39 % , les renseignements fournis étaient raisonnablement clairs, pour 28% partiellement clairs et pour 21 % pas du tout clairs (1 1 % n'ont pas exprimé d'opinion).
- Pour 28 %, les renseignements étaient utiles, pour 32 % partiellement utiles et pour 32% inutiles (7% n'ont pas exprimé d'opinion).

iii) Au sujet des politiques gouvernementales

- Moins de 10% des répondants ont estimé que suffisamment de renseignements ont été fournis, environ le tiers ont exprimé des opinions mitigées et les deux cinquièmes ont estimé que les renseignements n'étaient pas suffisants (20 % n'ont pas exprimé d'opinion).
- Pour 18 % , les renseignements fournis étaient raisonnablement clairs, pour 28% partiellement clairs et pour 28% pas du tout clairs (25 % n'ont pas exprimé d'opinion).
- Pour 14 %, les renseignements fournis étaient utiles, pour 28% partiellement utiles et pour 36% inutiles (2 1 % n'ont pas exprimé d'opinion).

Subventions aux intervenants

Si l'information constitue la matière première de la participation, l'octroi de subventions aux intervenants est considéré par les collectivités et les groupes d'intérêt comme le facteur permettant de transformer cette participation en intervention bien menée. La mise au point d'un programme de subventions destinées aux intervenants pour l'examen de la Commission de la mer de Beaufort est une initiative qui n'a, en soi, rien d'unique. Cependant, l'échelle et l'envergure des sommes déboursées est apparue comme un prolongement essentiel de ce qui s'est fait jusque-là. Pendant toute la période qu'a duré l'examen, un million de dollars environ a été distribué parmi les collectivités locales, les gouvernements municipaux et les organisations commerciales, environnementales et autochtones. Un consensus général s'est dégagé du séminaire d'évaluation de la mer de Beaufort, et on a reconnu que l'appui financier (consenti par le MAINC et géré par un comité indépendant) dont avait bénéficié ces groupes, leur avait permis d'apporter une contribution plus substantielle au processus, et de faire valoir leur cause beaucoup plus vigoureusement qu'ils ne l'auraient fait sans cela.

Certaines questions, peut-être plus pertinentes, n'ont pas suscité la même unanimité; notamment celle de savoir si l'argent avait été bien dépensé et à bon escient, et s'il avait permis de réaliser des dividendes au niveau de la qualité des interventions. Les questions de ce genre ont fait l'objet d'un examen séparé. Elles n'ont pas été analysées en détail dans cette évaluation, sauf qu'elles ont permis de noter que les divergences d'opinion concernant la contribution apportée à la qualité de l'examen par les subventions accordées aux intervenants correspondaient à la segmentation des participants (c'est-à-dire promoteurs, groupes d'intérêt environnementaux et organisations régionales). En retour, cela confirme le bien-fondé de procéder à une analyse indépendante et

impartiale de la façon dont le programme de subventions accordées aux intervenants a fonctionné, dans le cadre de l'examen de la Commission de la mer de Beaufort. Tout le monde semble s'accorder à reconnaître que les subventions versées aux intervenants peuvent améliorer le rendement du processus; il est donc nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie des avantages particuliers du programme de subvention.

ÉLABORATION DES LIGNES DIRECTRICES SUR L'EIE

La première activité principale entreprise par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a consisté à élaborer un Projet de *lignes directrices visant la préparation d'un énoncé des incidences environnementales (36* pages plus les annexes). On peut envisager cette activité comme le prolongement du processus d'établissement de la portée de l'évaluation, amorcé lors du séminaire sur les questions à l'étude ayant précédé les travaux de la Commission. Dans le cadre du PEEE, les lignes directrices sur l'EIE visent à fournir des instructions aux promoteurs (et aux intervenants) sur les renseignements que nécessite un examen approfondi. Elles servent à centrer l'analyse d'impact et, par extension, à articuler l'examen et la discussion publics autour des problèmes pertinents (c'est-à-dire ceux qui exigent l'attention des décideurs).

À ce stade, la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort s'est heurtée au même dilemme que tous les examens précédents (Marshall et Wolfe, 1986) : la Commission a besoin de renseignements pour identifier les questions importantes; pourtant, elle doit identifier les questions importantes pour obtenir les renseignements dont elle a besoin. On a vivement reproché aux évaluations des répercussions environnementales de ne pas prévoir de cadre systématique pour la collecte et l'analyse des données (Beanlands et Duinker, 1983). Pour ce qui est des examens publics, il est compréhensible que l'on soit tenté de se montrer trop prudents dans l'estimation de la pertinence des préoccupations des intervenants. C'est pourquoi les lignes directrices sur l'EIE s'efforcent d'englober l'ensemble des questions, bien que superficiellement, au lieu de se limiter aux plus importantes, et de les traiter de façon plus approfondie. Étant donné toutes ces considérations, la méthode suivie par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort, en se fondant sur un EIE traitant d'une vaste gamme de questions socio-économiques et bio-physiques, revêt un intérêt particulier.

Portée et objectif des réunions

Les réunions consacrées aux lignes directrices sur le EIE visaient, en fait, plusieurs objectifs et avaient un caractère beaucoup plus général que ne le laisse entendre leur nom. Le public a été invité à faire des commentaires sur les procédures opérationnelles et le mandat de la Commission, de même que sur le projet de lignes directrices sur l'EIE (lignes directrices beaucoup plus exhaustives que les documents jusque-là rédigés par des commissions d'évaluation environnementales). En outre, les réunions publiques étaient censées aider les ministères et organismes fédéraux et provinciaux à préparer leurs énoncés de position sur l'exploitation de la mer de Beaufort.

C'est la première fois qu'un projet de lignes directrices sur le EIE a été étudié lors de réunions publiques, plutôt que par voie de commentaires écrits (comme par le passé). Cette modification a été apportée à la demande du ministère responsable. Il a été convenu que les réunions publiques auraient lieu trois mois après la publication du EIE. Le calendrier des réunions a été retardé de six semaines afin que les participants à l'examen disposent de plus de temps pour les demandes de subventions et la préparation des mémoires.' Pendant cette période, la Commission a également émis les Procédures opérationnelles : ce document établit les règles de base régissant les réunions consacrées à la discussion du projet de lignes directrices sur le EIE.

À la fin de l'hiver 1982 et sur une période d'un mois, des réunions publiques ont eu lieu en plusieurs endroits du Nord (et à Calgary). Des dispositions spéciales ont été prises pour assurer la participation des représentants des collectivités avoisinantes. Comme pour la Commission Berger, il y avait deux types de réunion : les réunions générales et les réunions des collectivités, ces dernières étant réservées à des débats non techniques sur les préoccupations particulières des collectivités risquant d'être touchées. Un résumé des lignes directrices a été publié et traduit en Inuktituk et Inuvialukton. Pour les réunions, un service d'interprétation en langue autochtone a été assuré quand c'était nécessaire (il en a toujours été ainsi pour les examens effectués dans le Nord). En résumé, les réunions consacrées aux lignes directrices sur le EIE visaient à encourager la participation et la contribution du public dès les premières étapes du processus, et elles ont permis d'apporter plusieurs modifications ou prolongements aux procédures habituelles.

Apport des participants

Compte tenu de la nature expérimentale des réunions consacrées au projet de lignes directrices sur le EIE, la réaction des participants revêt un certain intérêt. Plus de 150 interventions ont été faites à l'issue du cycle de réunions. Pour reprendre les termes de l'évaluation faite par la Commission elle-même, on peut classer les commentaires reçus en deux catégories principales : «les changements à apporter au projet de lignes directrices sur le EIE et les préoccupations sur le caractère approprié et suffisant du processus d'examen)). (BFEEE, 1982, p.4). Le personnel du MAINC a entrepris une analyse plus approfondie de la participation du public. (Bissett et Waddell, 1987).

Leurs conclusions jettent un éclairage un peu intriguant sur la nature et la structure de la participation :

- 60% des commentaires reçus proviennent de résidents des collectivités du Nord;
- deux-tiers des interventions ont été faites sous forme d'énoncés de préoccupation; et

[6] 36 % des personnes ayant répondu au questionnaire d'évaluation ont estimé que la période consacrée à l'examen public était suffisamment longue pour Permettre des réponses adéquates, 11 % ont estimé qu'elle n'était pas suffisamment longue et 52 % n'ont pas exprimé d'opinion.

- le quart des interventions ont fait ressortir les points sur lesquels un supplément d'information est nécessaire (on peut juger que cela concerne uniquement les lignes directrices).

Le Tableau 6 fournit une ventilation plus détaillée des contributions, par catégorie d'intervenant. Ce tableau montre, par exemple, que les organisations autochtones et les groupes d'intérêts environnementaux s'inquiètent davantage du processus d'examen et des procédures de gestion gouvernementales que des dimensions environnementales et socio-économiques. Ce schéma est l'inverse de celui que l'on a remarqué chez les résidents des collectivités, plus directement touchés par les répercussions d'un projet.

Tableau 6

Participation publique aux réunions consacrées au projet de lignes directrices sur le EIE

Sujet	Résidents des collectivités	Représentants du monde des affaires et de l'administration locale	Groupes autochtones	Groupe d'intérêt	Total
Environnement humain	53	18	7	1	79
Environnement naturel	70	—	7	4	81
Gestion gouvernementale	24	5	12	13	54
PEE	1	7	15	11	34
Autres	13	1	2	1	17
	161	31	43	30	265

Source : Bisett et Waddell (1987)

Réaction de la Commission : rapport provisoire et lignes directrices finales sur l'EIE

L'analyse de la Commission et sa réaction aux interventions faites lors des réunions consacrées aux lignes directrices sur l'EIE se situent à deux niveaux : tout d'abord, «toutes les suggestions raisonnables» concernant les modifications à apporter au projet de lignes directrices ont été prises en ligne de compte dans la version finale. Deuxièmement, parallèlement aux lignes directrices sur l'EIE, la Commission a présenté aux ministres responsables un rapport provisoire (BFEEE, 1982) sur les progrès réalisés à ce jour.

La version finale des lignes directrices contient une ventilation détaillée du contenu prévu de l'EIE, et donne une description du genre de document que la Commission souhaite recevoir.

Plusieurs exigences méritent d'être soulignées. Premièrement, la Commission a très fortement insisté sur l'importance de la contribution des résidents du Nord pour la composante socio-économique. Deuxièmement, les promoteurs ont reçu instruction de produire des documents faciles à lire et à comprendre par le grand public. Troisièmement, la Commission a reconnu le bien-fondé de procéder par zones ou par régions pour la compilation des documents nécessaires à l'EIE, de façon que les collectivités susceptibles d'être touchées puissent se concentrer sur les répercussions les plus importantes pour elles. Ces lignes directrices, qui visent à faire de l'EIE un document à la fois compréhensible et exhaustif, témoignent d'une tentative plus résolue que par le passé de centrer l'analyse.

Les préoccupations exprimées par le public à propos du processus d'examen sont traitées de façon plus approfondie dans le rapport provisoire. Elles ont été regroupées en neuf thèmes soumis à la réflexion de la Commission. Elles sont reprises ici, sous forme abrégée, en deux grandes catégories :

- Premièrement, celles qui déclarent qu'il est nécessaire que le processus d'examen soit mieux compris et que le public participe de façon plus efficace à la préparation des collectivités[7].

- Deuxièmement, celles qui comportent des questions et réponses sur le rôle et la portée du processus d'examen ainsi que sur ses rapports avec d'autres procédés décisionnels, et notamment : politique et planification de l'utilisation des terres du Nord, revendications territoriales des autochtones, réglementation de l'exploration au large des côtes et mise en oeuvre de d'autres projets dans le Nord, conformément au déroulement officiel du PEEE.

Sur cette base, la Commission a présenté ses plans pour la deuxième étape de l'examen, a recommandé les changements à apporter au mandat (comme cela a été vu au Chapitre 4) et a demandé au ministère responsable et aux autres organismes fédéraux et administrations territoriales de rédiger des énoncés de position, afin de compléter la perspective industrielle dégagée par l'EIE. Cette dernière demande revenait, en fait, à ajouter à l'examen environnemental une deuxième catégorie de documents publics. Elle représentait une tentative sans précédent de clarification du contexte politique, contexte qui a jusque là compromis plusieurs examens consacrés au Nord.

Efficacité des procédures

Malgré certaines réserves, les réunions consacrées aux lignes directrices sur l'EIE, de même que les procédures connexes ont obéi à une volonté très forte de jeter des bases solides pour le processus d'examen. Ce point de vue a été, dans l'ensemble, partagé par tous les répondants au questionnaire qui ont exprimé une opinion (environ le tiers), et par la majorité des personnes ayant participé à l'atelier d'évaluation. Cepen-

[7] Par exemple. la Commission a annonce qu'elle organiserait des reunions au cours de la dernière série d'audiences dans toutes les collectivités du Nord susceptibles d'être touchées. Cette annonce a été faite en réponse aux Critiques selon lesquelles il ne suffit pas d'envoyer un ou deux résidents aux réunions consacrées aux lignes directrices sur l'EIE.

dant, les réactions étaient plus mitigées sur la question de savoir si la Commission a suffisamment tenu compte des réactions du public au projet de lignes directrices sur l'EIE (18 % des répondants ont répondu oui, 7 % ont répondu en partie, 18% ont répondu non et le reste n'a pas exprimé d'opinion). Quant à la question portant sur la pertinence de la version finale des lignes directrices sur l'EIE, les résultats obtenus sont un peu plus positifs (25% des répondants ont répondu par l'affirmative, 32% ont répondu oui, en partie, 11% ont répondu par la négative et les 32% restants n'ont pas exprimé d'opinion).

La principale réserve que les participants à l'atelier ont émise à propos de la phase consacrée aux lignes directrices sur le EIE était que l'exercice finissait par ajouter de nouvelles préoccupations à la liste au lieu d'en supprimer. Bien que cela fasse écho à ce qui a été dit pendant les réunions publiques, cela signifie également que l'orientation du processus d'examen est restée ouverte, et que des critères explicites et bien compris n'ont pas été établis concernant ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Un schéma d'analyse d'impact plus conventionnel et plus spécialisé a été intégré à la version finale des lignes directrices. Rétrospectivement, il est évident que cela a encouragé la préparation de documents d'information scientifiques et techniques détaillés. Naturellement, cela est allé à l'encontre de la requête présentée par la Commission d'évaluation environnementale demandant des documents faciles à lire et encourageant la participation la plus nombreuse possible du public. Du côté positif, l'accent mis sur la compilation de l'information à l'intérieur des zones d'impact a encouragé l'identification des problèmes-clés et de leurs rapports interdisciplinaires.

EIE DU PROMOTEUR ET ÉNONCÉ DES LACUNES DE LA COMMISSION

L'EIE a été déposé en novembre 1982, soit neuf mois après la publication de la version finale des lignes directrices visant sa préparation. L'EIE représentait près de 2 000 pages de texte, regroupées en sept volumes (on trouvera les détails au Tableau 7). Vu son épaisseur*, l'EIE a été rédigé en relativement peu de temps. Grâce au projet de lignes directrices, on a pu commencer à faire du travail sérieux, en s'appuyant sur la recherche qui était en cours au moment de la soumission. L'efficience manifestée par les promoteurs a témoigné de leur intérêt à franchir le plus vite possible l'obstacle de l'examen. En même temps, ils ont également couru le risque de ne pas pouvoir satisfaire pleinement à toute une série d'exigences plutôt lourdes.

Tableau 7

Portée et organisation du EIE

Volume 1	Version résumé du EIE; destinée au grand public.
Volume 2	Énoncé de la raison d'être et des besoins du projet; description du plan de développement et des systèmes de production, de transport et de soutien; examen des profits attendus.
Volume 3	Renseignements de base sur les caractéristiques biophysiques des trois zones d'impact du projet : 3A Région de production du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort 3B Couloir de transport maritime 3C Tracé du pipeline terrestre
Volume 4	Analyse des répercussions biophysiques du projet de développement (à condition qu'il n'y ait pas d'accident majeur de pollution).
Volume 5	Analyse des répercussions socio-économiques.
Volume 6	Analyse des risques liés aux écoulements de pétrole et autres accidents, mesures préventives et planification d'urgence.
Volume 7	Besoins en recherche et surveillance.

Méthodologie employée

À la lumière des événements qui ont suivi, la façon dont les promoteurs ont abordé l'évaluation d'impact revêt un certain intérêt. Une courte note sur la méthodologie employée constitue la préface de l'analyse de fond consacrée aux effets socio-économiques et bio-physiques et compilée aux volumes 4 et 5 de l'EIE. Pour l'analyse des effets socio-économiques comme pour celle des effets bio-physiques, les procédures adoptées étaient relativement normalisées et reflétaient plus ou moins la pratique courante. L'identification de l'impact bio-physique a été réalisée par le biais de matrices d'interaction, mettant en rapport les activités du projet, d'un côté, et les ressources physiques et écologiques, de l'autre. L'évaluation de l'importance des répercussions potentielles était fondée sur des critères inspirés de la classification élaborée dans l'EIE consacré aux activités de forage en vue de l'exploitation des hydrocarbures dans la région du détroit de Davis par les compagnies Imperial Oil Limited et autres (1978)[9]. L'évaluation socio-économique s'est concentrée sur les collectivités du Nord, bien que l'étude se soit surtout intéressée aux changements pouvant intervenir au niveau de la population, de l'emploi et des revenus, ainsi qu'à une comparaison des

[8] Par son poids, cet énonce est l'un des plus exhaustifs jamais déposé au Canada. Pourtant, même en comptant les annexes, on ne peut pas le comparer a certains documents américains. L'EIE sur le pipeline devant traverser l'Alaska faisant 9,570 pages, soit 24 pouces d'épaisseur, et pesait 40 livres (Kasperson, 1978). Ce sera tout pour les questions de poids, le reste de cette section traite de l'analyse de fond.

[9] On trouvera dans Beanlands et Duinker (1983) un examen des critères et de l'approche adoptée dans le cas du EIE sur le sud du détroit de Davis. Ces auteurs affirment que les critères adoptés «reflétaient l'attention considérable accordée aux considérations écologiques et, dans une moindre mesure, aux considérations sociales». Tout aussi important, le cadre de l'analyse constitue une base commune qui permet de comprendre l'importance des répercussions prévues, même si, de par sa conception, il ne fait pas le lien entre ces répercussions, d'une part, et l'evaluation du projet et la prise de décision, d'autre part.

opportunités régionales, avec et sans l'exploitation des hydrocarbures. L'analyse des effets socio-économiques s'est inscrite dans un cadre moins explicite que l'analyse des effets bio-physiques. Cela résulte peut-être des différences de technologie existant à l'époque entre ces deux domaines (voir *Évaluation des répercussions sociales,* 1985 / 86, 1983).

Pourtant, ce qui est plus important c'est l'absence de toute discussion sur les difficultés méthodologiques présentées par l'analyse d'impact de la proposition d'exploitation des hydrocarbures de la mer de Beaufort. Cette omission a été malencontreuse, surtout compte tenu de la dimension supplémentaire d'incertitude que représentait une proposition d'envergure régionale, aux tous premiers stades de développement, et s'appuyant sur une technologie en grande partie non prouvée. L'absence de détails spécifiques au projet a multiplié les problèmes méthodologiques habituellement associés à la prédiction d'impact dans le Nord, en raison de l'insuffisance des données de base et d'une connaissance très peu spécialisée de l'écologie naturelle et humaine (Environnement Canada, 1983). Cette lacune rend encore plus nécessaire la clarification des hypothèses fondamentales qui sous-tendent l'évaluation; c'est-à-dire qu'il est indispensable d'expliciter les limites auxquelles on se heurte aux étapes-clés de l'analyse, et de spécifier le niveau de confiance que l'on peut accorder aux prédictions d'impact (voir Annexe 2).

L'évaluation des facteurs bio-physiques (et, par extension, l'analyse socio-économique des incidences de l'exploitation des ressources) était fondée sur une hypothèse assez radicale, à savoir que les mesures d'atténuation de l'impact faisaient partie intégrante de l'élaboration du projet. *À* l'étape de la préconception d'une proposition fondée en partie sur une technologie expérimentale, une telle approche semble tenir autant d'un article de foi que d'un principe d'analyse. Par exemple, elle peut expliquer l'incidence relativement faible de conclusions concluantes sur l'impact résiduel modéré ou majeur que l'on peut attendre d'un projet aussi monumental et sans précédent. D'autre part, on peut dire que la mise de l'avant, par le promoteur, des «pires scénarios possibles» a eu en partie pour effet de contrebalancer les tendances à une interprétation optimiste. Ce qui semble clair, c'est que les interprétations auxquelles sont arrivés les promoteurs en se fondant sur les hypothèses sous-jacentes à l'élaboration de l'EIE étaient contestables (et ont été contestées).

Ce fait n'a en soi rien d'exceptionnel; dès le début, il était évident que les promoteurs avaient un défi considérable à relever. Comme éléments d'analyse, ils ne disposaient que de quelques précédents au Canada, or peu d'expériences du genre ont été menées ailleurs. Les exigences d'une évaluation des répercussions cumulatives constituent un exemple typique (voir Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale et US. National Research Council, 1986). Une vaste gamme de questions d'ordre méthodologique et scientifique ont été posées par l'EIE de la mer de Beaufort, et elles méritent d'être évaluées pour elles-mêmes. Cependant, dans ce rapport, elles ne sont envisagées que dans la mesure où elles ont une incidence sur la conduite de l'examen, et où elles permettent de la comprendre.

On peut trouver dans la liste préliminaire des questions-clés dressée au volume 1, pp. v., une idée de la contribution potentiellement utile, bien qu'elle n'ait pas été exploitée par la suite, que l'EIE peut apporter au niveau de la procédure. Cette liste fournit un cadre qui permet de concentrer l'analyse et la discussion des effets bio-physiques et socio-économiques de la proposition, mais elle n'a malheureusement pas été prise en ligne de compte dans l'organisation de l'EIE. Au contraire, ce document est une illustration de l'approche traditionnelle centrée sur le sujet à l'étude et, en réalité, c'est ce que la Commission avait cherché. Cette approche s'est contentée de traiter les composantes de la proposition comme autant de catégories discrètes, au lieu de procéder à une analyse thématique des principales questions et répercussions. En outre, la majorité des renseignements fournis avaient un caractère descriptif plutôt qu'analytique, ce qui a réduit d'autant la précision de l'EIE.

Examen public et technique et réactions de la Commission

Une période officielle d'examen d'une durée de 90 jours a fait suite à la réception de l'EIE par la Commission. Pendant cette période, plus de 30 mémoires ont été déposés auprès de la Commission par des organismes du gouvernement, des organisations communautaires, des administrations municipales et des conseils de bandes. Les communications soumises ont été regroupées en deux volumes et distribuées par la Commission (environ 700 pages de texte). Les deux volumes représentent un recueil de préoccupations, à propos de renseignements manquants ou incomplets, ainsi que des interprétations et conclusions des promoteurs.

Sur la base de ces documents et des analyses effectuées par les spécialistes techniques, la Commission de la mer de Beaufort a publié (par le truchement du ministère responsable) un Énoncé des lacunes (8 mars 1983). Dans cet énoncé, la Commission identifiait quatre domaines présentant des lacunes et demandait que des renseignements supplémentaires lui soient fournis avant qu'elle ne fixe le calendrier des audiences publiques.

1. L'évaluation socio-économique a été jugée inadéquate à plusieurs égards. La Commission voulait voir expliqués, dans le contexte de quatre scénarios de développement, les méthodes d'analyse, les mesures d'atténuation et de supervision, la question de l'indemnisation et deux problèmes particuliers (style de vie et culture des autochtones, et accès des résidents du Nord aux opportunités économiques).

2. Les limites de l'évaluation bio-physique ont été jugées moins graves et systématiques, à deux exceptions près. La Commission a estimé que les lacunes relevées au niveau des données, de même que les insuffisances de la méthodologie, pouvaient être réglées au moment des audiences publiques. Elle a demandé qu'une analyse supplémentaire soit faite des répercussions cumulatives de l'exploitation gazière et pétrolière (pour trois espèces servant d'indicateurs), et que l'efficacité des mesures d'atténuation proposées soit traitée plus en détail.

3. La question des écoulements de pétrole a été jugée particulièrement délicate pour l'avenir (compte tenu des préoccupations exprimées par les résidents du Nord). La

Commission a demandé que soient effectuées des analyses supplémentaires des risques que représente la probabilité d'accidents liés à différents scénarios de production et de transport, dans le but d'en estimer les conséquences et de fournir des plans de mesures d'urgence appropriés.

4. Une dernière omission flagrante, vu l'importance attachée à cette question dans les exigences de la Commission, a été l'absence de résumés récapitulatifs par zone. Des instructions relatives à leur élaboration ont été répétées.

Compte tenu de la nature des témoignages déposés et de la force des interventions, la Commission a jugé nécessaire d'émettre un Énoncé des lacunes. La majorité des participants (61 %) ayant répondu au questionnaire d'évaluation ont appuyé cette décision, et 11 % seulement l'ont jugée déraisonnable. Cependant, on a cherché à savoir dans quelle mesure les lignes directrices sur l'EIE émises par la Commission elle-même avaient contribué à la rédaction d'un énoncé des lacunes, et c'est là une question intéressante. Rétrospectivement, il semble que les exigences de la Commission n'ont été précisées que suite à la publication de l'EIE du promoteur. En effet, le promoteur a été surpris par la deuxième (ou troisième) interprétation donnée par la Commission aux lignes directrices, et les intervenants qui ont forcé sa décision par les critiques qu'ils ont adressées à l'EIE se sont également plaints, par la suite, de l'incapacité de la Commission à contrôler de façon plus efficiente le processus!

Renseignements supplémentaires

Environ quatre mois après avoir reçu l'Énoncé des lacunes, les promoteurs ont soumis leurs réponses. Les Renseignements supplémentaires de l'EIE constituent un document de 1 500 pages, en 4 volumes. La plus grande partie est consacrée aux questions socio-économiques (plus de 500 pages, plus les tableaux et les annexes). La majeure partie des renseignements contenus dans ce volume ont été révisés et mis à jour par rapport aux renseignements contenus dans l'EIE initial et, dans certains cas, des renseignements nouveaux ont été ajoutés. Les promoteurs ont estimé que les renseignements fournis dans ce document ainsi que dans les autres volumes répondaient directement aux lacunes mises au jour par la Commission.

À la suite d'une période d'examen officiel de 30 jours, et après avoir reçu de nouvelles communications, la Commission s'est déclarée satisfaite. Elle a jugé que l'EIE plus les renseignements supplémentaires et autres documents d'appui constituaient «l'un des examens socio-économiques et environnementaux les plus complets jamais rédigés au Canada». La plupart des observateurs impartiaux trouveront sans doute qu'il est difficile de ne pas être d'accord avec cela, même si la portée et le statut des documents déposés sont encore contestables, dans l'esprit de certains membres de l'examen.

Les énoncés de position du gouvernement constituent la composante finale de la base de renseignements mise au point pour les audiences publiques. Comme nous l'avons vu, ils constituent une perspective officielle à orientation politique sur les problèmes de gestion environnementale que soulève la proposition de développement. Malheureusement, ces énoncés de position ont déçu les attentes d'un grand nombre de participants. Cela est manifeste si l'on en juge d'après les réactions exprimées lors du séminaire d'évaluation et suscitées par le questionnaire, et d'après un examen du contenu de ces documents.

La plupart se contentent d'affirmer des évidences au lieu de présenter une analyse politique. Résultat, leur contribution potentielle au débat public n'a pas été pleinement réalisée.

ANALYSE DES QUESTIONS AVANT L'AUDIENCE

La base d'information constituée pour la dernière série d'audiences publiques était tout aussi exhaustive. Pour les raisons que nous avons déjà indiquées, il était facile de perdre de vue certaines répercussions, questions et implications importantes dans le cadre de l'EIE. On reproche souvent aux évaluations des répercussions environnementales réalisées au Canada d'enfouir sous le papier les questions importantes. La Commission a reconnu cet état de choses, et elle a décidé de répéter les exercices de mise au point et d'établissement de la portée avant de procéder aux dernières réunions publiques. D'un côté, cette mesure souligne le caractère insatisfaisant des analyses précédentes. De l'autre, elle s'avère une initiative nécessaire, vu le volume des renseignements déposés devant la Commission.

Atelier sur la précision des questions

L'exercice qui a consisté à repréciser les questions importantes revêt beaucoup d'intérêt en raison de ses applications plus vastes. Cet exercice a commencé en décembre 1982, date à laquelle la Commission a tenu un atelier auquel le secrétariat et les spécialistes techniques ont participé. Chaque spécialiste technique a défini, de son point de vue spécialisé, cinq questions-clés posées par l'évaluation environnementale de la proposition de développement. La liste des questions a ensuite été examinée à la lumière de la transcription des communications faites jusque-là par le public.

Ensuite, les questions ont été regroupées et classées selon leur caractère scientifique ou social. Les questions à caractère social ont été regroupées par rapport aux recommandations exprimées par les parties concernées. Les collectivités locales de la région de la mer de Beaufort, par exemple, se sont montrées préoccupées par les effets de la proposition sur les activités liées aux ressources et sur un style de vie traditionnel. Cette approche a permis de regrouper les considérations techniques (par exemple, physique de la glace, conception des pétroliers de l'Arctique et écologie marine). Elle s'est appuyée sur une analyse des rapports de cause à effet existant entre les activités du projet et le changement environnemental et socio-économique, ce qui a permis, entre autres choses, de clarifier les associations d'impacts revêtant une importance particulière (par exemple, effets des bruits sous-marins sur les populations de phoques et de baleines, et perturbations cumulatives des espèces benthiques, que provoquent le draguage et les déversements).

Préparation d'un manuel

La phase subséquente du processus de documentation a été la préparation d'un manuel de questions. Ce manuel contient des extraits et des résumés des arguments avancés par les intervenants sur les questions importantes, soit par écrit soit lors de réunions antérieures. II représente un index des sources, de même qu'un ouvrage de références comparatives sur les points d'accord et de désaccord, et sur leur raison d'être. Ce manuel a aidé la Commission à conduire les audiences publiques en faisant ressortir les préoccupations pertinentes, en suscitant les questions appropriées et en systématisant les réponses des participants et les observations des membres. En tant que synthèse des renseignements mis à jour, ce manuel s'est avéré un outil important permettant de structurer les délibérations subséquentes de la Commission, jusqu'à l'élaboration du rapport final.

Rétrospectivement, il semble que l'analyse des questions qui a précédé l'audience ait représenté un effort important de redéfinition de l'examen. Par conséquent, la Commission et ses conseillers ont été en mesure de classer de manière systématique les questions de fond et de méthodologie qu'a soulevé la proposition de développement de la mer de Beaufort. Ce manuel a servi à la Commission de trois façons directes et manifestes :

il s'est avéré un système simple et fonctionnel de gestion d'une base de données complexes;

il a permis à la Commission de concentrer son attention sur les questions importantes pendant la durée de l'enquéte; et

il a permis, en particulier, de structurer les audiences publiques de façon à ce que le débat puisse être orienté dans des directions productives et pertinentes.

Cette approche a un potentiel considérable pour ce qui est de son application pour d'autres commissions du PEEE. Dans le cas de la mer de Beaufort, l'exercice aurait pu avoir encore plus de valeur si l'analyse des questions avait été complétée, ou du moins amorcée, plus tôt — par exemple, dés le projet de lignes directrices sur l'EIE. Ses avantages auraient pu être encore plus grands si l'analyse des questions avait été un exercice public plutôt qu'à huis clos, et si les résultats en avaient été largement communiqués aux participants lors des audiences.

SÉRIE PRINCIPALE D'AUDIENCES PUBLIQUES

Les réunions publiques visant à évaluer et commenter l'EIE et autres documents ont constitué le point culminant du processus d'examen de la mer de Beaufort. Commencée vers la mi-septembre 1984, cette phase de l'examen a duré environ trois mois. Pendant cette période, 53 journées de réunions se sont déroulées en 23 endroits du Nord, de Old Crow dans le territoire du Yukon à Nain, au Labrador, et dans deux villes du sud. En de nombreux endroits, des séances marathons se sont poursuivies tard dans la nuit. Cela a été une période d'activité dense et concentrée qui a exigé beaucoup de la Commission, du secrétariat, des promoteurs et des autres participants qui ont assisté à toutes ou presque toutes les réunions.

De même que pour les réunions sur les lignes directrices de l'EIE, la série principale d'audiences publiques a été divisée en réunions générales d'une part, et en réunions des collectivités, d'autre part. Les réunions des collectivités se sont tenues dans 20 endroits du Nord (29 collectivités différentes y ont assisté). Les réunions générales ont eu lieu dans quatre centres régionaux du Nord (à savoir Resolute Bay, Inuvik, Whitehorse et Yellowknife), de même qu'à Ottawa et Calgary. Avant la série principale d'audiences publiques, la Commission a fait distribuer les procédures écrites relatives à la tenue des réunions générales et des réunions des collectivités, et elle est revenue sur ces procédures lors d'une conférence tenue à Yellowknife avant la réunion.

Préparation des procédures écrites

Jusqu'à l'examen de la mer de Beaufort, les règles gouvernant la conduite des réunions publiques n'étaient pas écrites. Il est vrai que les commissions d'évaluation environnementale tenues jusque-là ont suivi un format similaire, mais l'administration en était plus ou moins laissée au président de chaque commission, lequel avait tendance à formuler des réponses ponctuelles aux points de procédure soulevés. Par conséquent, on a pu reprocher aux audiences tenues jusque-là leur manque de justice, c'est-à-dire leur manque de clarté et de logique au niveau de la procédure (Case, et *a/.*, 1983).

Une approche plus explicite et systématique s'imposait dans le cas de l'examen de la mer de Beaufort, en raison de la portée et de la complexité des témoignages déposés et du grand nombre d'éventuels participants. Cependant, la Commission a clairement indiqué que la codification des règles de pratique ne se ferait pas au détriment de la souplesse et du caractère informel des audiences du PEEE, qui sont dans l'ensemble perçus comme des avantages importants. Les principes permettant de maintenir un certain équilibre entre le caractère officiel et l'ordre, d'un côté, et la souplesse et la latitude vis-à-vis des participants (en leur permettant, par exemple, de dire les choses à leur rythme et à leur façon) de l'autre côté, sont définis dans «L'introduction aux procédures régissant les réunions publiques)). Ces principes ont été développés séparément pour chacun des deux types d'audiences. Les procédures détaillées ont été élaborées pour les réunions générales (17 pages, y compris la table des matières et le glossaire). La Commission a souligné qu'il fallait interpréter ces procédures de façon non technique et en s'en remettant au bon sens commun (section 2.1 des Procédures).

Sous leur forme écrite, les procédures apparaissent comme des pratiques appropriées et raisonnables. La majorité des répondants au questionnaire d'évaluation (57%) a estimé que les procédures représentaient une base solide pour la conduite de l'examen (14 % ont répondu que ce n'était qu'en partie le cas; 14 % ont répondu que ce n'était pas le cas; et 2 1% n'ont pas exprimé d'opinion). Les participants à l'atelier d'Ottawa ont jugé que cela faisait longtemps que l'élaboration de procédures écrites par la Commission de la mer de Beaufort était nécessaire pour la phase publique du PEEE. Dans le contexte plus large du processus, cette initiative peut être considérée comme la première étape permettant de répondre à des préoccupations de longue date concernant la justice des procédures, et d'imposer une nouvelle norme aux commissions d'évaluation environnementale à venir.

Conférence précédant les réunions

La conférence qui a précédé les réunions a représenté une nouvelle étape dans le développement d'un processus juste et équitable pour l'ensemble du PEEE. Cette conférence visait à susciter des commentaires initiaux sur les procédures écrites préparées pour les réunions générales et les réunions des collectivités, de même que sur l'établissement de l'ordre du jour des réunions générales. Tel qu'indiqué dans les «procédures régissant les réunions générales» (Section 16.2), il s'agissait de permettre au président de la Commission de résoudre avant la réunion générale tout problème susceptible de se poser en rapport avec les procédures. Cette approche a imposé des exigences et obligations supplémentaires aux participants. «Chaque promoteur devra assister à la (aux) conférence(s) précédant les réunions; tous les autres participants sont également encouragés à y assister» (Section 16.3). On s'attendait à ce que cette conférence préliminaire permette d'avoir une idée du nombre de personnes ayant l'intention de prendre la parole personnellement, de même que des domaines de compétence de chacun, de la date où l'on pouvait prévoir que les communications seraient présentées, et de la durée des communications. On a également demandé aux personnes présentes d'indiquer à quelle réunion générale ils avaient l'intention d'assister et de présenter une déclaration ou un résumé écrit des principaux points dont elles voulaient parler. Quant aux personnes ne pouvant pas assister à la conférence, mais ayant l'intention de présenter une communication, on leur demandait de la faire parvenir à la Commission trois jours ouvrables au moins avant la conférence précédant la réunion.

En réalité, les invitations à participer à une conférence précédant la réunion et à présenter à l'avance les communications ont suscité des réactions très inégales. Environ 40 personnes étaient présentes. La majorité d'entre elles venaient d'organismes du gouvernement et il n'y avait que relativement peu de représentants des groupes d'intérêt ou des collectivités. La structure de la réunion, de même que la composition des participants, a contribué à un style de discussion plutôt proforma, c'est-à-dire que l'on a surtout demandé des précisions administratives sur des points mineurs. À quelques exceptions près, les participants n'ont pas véritablement saisi la possibilité de discuter de l'orientation des procédures et de l'organisation de l'ordre du jour d'un point de vue stratégique, ni des rapports entre ces deux aspects. Comme l'a dit un spécialiste technique, cela indique peut-être seulement que la majorité des participants n'avaient rien à redire aux procédures proposées. À la lumière des préoccupations qui ont été exprimées plus tard à propos de l'ordre du jour et des procédures de l'audience, on peut dire que les possibilités de résoudre ces questions dès la conférence précédant la réunion n'ont pas été pleinement exploitées. Rétrospectivement, une discussion plus imaginative et créative de l'exercice de redéfinition de la portée par la Commission aurait peut-être été plus utile au processus, c'est-à-dire qu'il aurait peut-être mieux valu se pencher sur l'ensemble des questions et sur la façon de les mettre de l'avant lors des réunions.

Dans l'ensemble, cependant, on peut dire que la conférence précédant la réunion apparaît comme un atout supplémentaire potentiel du PEEE. Les mesures prises pour documenter les procédures et organiser les audiences en vue d'une discussion orientée sur les problèmes en renforcent encore l'intérêt. Prises collectivement, ces mesures définissent une approche beaucoup plus systématique que par le passé, et intégrent plus de justice et de pertinence à la phase publique du **PEEE. De** nouvelles normes ont été établies concernant l'orientation à suivre et les instructions à donner en matière de procédure, bien qu'il soit nécessaire de faire remarquer qu'elles Ont apparemment échappé à la majorité des participants. [10]

Réunions générales

D'après la terminologie et la pratique du PEEE, les réunions générales se concentrent sur les aspects techniques et sur les questions liées à l'évaluation du projet et à la gestion des répercussions. Cela n'empêche pas les collectivités locales, les groupes d'intérêt et le grand public de faire des présentations. D'ailleurs, les réunions générales ont tendance à tenir du buffet suédois. Les réflexions spontanées du public sont entremêlées de détails techniques et de jugements scientifiques. Résultat, cela donne habituellement un magma d'informations qu'il est difficile d'assimiler sur le coup, et qui résistent à l'analyse et à la classification, par la suite.

Pour les réunions générales sur la mer de Beaufort, on avait adopté pour la première fois dans le cadre d'un examen du PEEE un ordre du jour structuré et basé sur les questions-clés identifiées par la Commission (voir la section précédente). Partout, des périodes de temps ont été réservées à la discussion de certains sujets, par exemple : trafic des pétroliers dans l'Arctique, intervention en cas d'écoulement de pétrole, capacité de gestion du gouvernement, etc. Cette structure avait pour but d'aider les organisations participantes à planifier à l'avance leurs présentations, à organiser les déplacements des spécialistes devant participer aux audiences, et, surtout, à favoriser une participation plus nombreuse et une discussion plus pertinente.

On peut analyser l'efficacité des réunions générales selon deux dimensions interdépendantes (elles sont présentées au Chapitre 3). Tout d'abord, il existe des questions interdépendantes à propos de la justice des procédures et de la mesure dans laquelle le processus a encouragé la participation publique. Deuxièmement, il faut prendre en considération l'efficience et la minutie avec laquelle la Commission a étudié les renseignements fournis. Ces deux aspects doivent être jugés l'un par rapport à l'autre, de façon à en arriver à un jugement d'ensemble sur l'efficacité du processus.

Transparence, justice et questions connexes

La Commission a déployé des efforts considérables pour mettre au point un processus transparent, au sein duquel toutes les parties sont encouragées à présenter leurs opinions, sans qu'il y ait confrontation. En raison de contraintes de temps, les intervenants avaient moins la possibilité de poser des questions et de faire des commentaires sur les opinions exprimées par les autres. De façon générale, les participants à

[10] Par exemple, 17 % des répondants au questionnaire d'évaluation ont exprimé une opinion sur l'intérêt de la conférence ayant précédé la réunion. Bien que celle-ci ne vise pas un grand nombre de participants, il est peut-être nécessaire de faire connaître au plus grand nombre l'objectif et les résultats de ce genre de réunion.

l'atelier d'évaluation de la mer de Beaufort ont estimé que la Commission avait réussi à faire en sorte que le processus reste transparent jusqu'au bout.

La transparence est une condition nécessaire mais non suffisante du succès de la participation. La conduite d'audiences destinées à encourager la participation exige souvent de prendre des mesures positives ayant pour but d'adapter la procédure aux participants, plutôt que le contraire. En même temps, il est nécessaire de respecter des normes de justice fondamentales.

De l'avis du tiers des répondants au questionnaire, les réunions générales se sont déroulées de façon à encourager la participation. Les deux cinquièmes ont estimé que c'était partiellement le cas et ont émis des réserves. 7% seulement ont répondu par la négative (et 22% n'ont pas exprimé d'opinion). Paradoxalement, ceux qui ont émis des réserves se sont plaints de la longueur des délibérations. De nombreuses réunions générales ont duré toute une journée et se sont poursuivies tard dans la soirée. Dans ce contexte, il se peut que les efforts louables que la Commission a déployés pour entendre tout le monde aient eu un effet contreproductif.

Les réunions générales se sont caractérisées par une procédure juste et équitable, obéissant à des critères d'impartialité et de logique. Les décisions et les interprétations de la Commission ont été jugées impartiales par 71% des répondants au questionnaire (11% ont jugé que ce n'était pas le cas et 18 % n'ont pas exprimé d'opinion). En outre, la Commission a fait de nombreux efforts pour. apparaître impartiale dans sa façon de répondre aux parties. A cet égard, les promoteurs ont noté «qu'ils avaient dû franchir un plus grand nombre d'obstacles que les intervenants», mais ils ont également admis «que c'était normal)). Plusieurs intervenants se sont plaints que leurs arguments avaient été rejetés trop brusquement. Dans un cas, cité lors de l'atelier d'évaluation d'Ottawa, on a fait remarquer que l'on s'adressait aux hommes par leur titre officiel (M., Dr, Professeur), alors que l'on s'adressait souvent aux femmes par leur prénom. Un examen rapide des transcriptions le confirme; il s'agit d'un impair malencontreux, mais le consensus qui se dégage n'en reconnaît pas moins l'impartialité de l'administration et l'absence de favoritisme à l'égard de l'un ou l'autre des intérêts présents.

Par contre, on ne peut pas parler d'unanimité pour ce qui est des réponses fournies à la question de savoir si les décisions de la Commission sont logiques. La moitié des répondants au questionnaire ont considéré que c'était le cas; 25% ont considéré que c'était partiellement le cas ou ont émis des réserves; quant aux 25% restants, ils n'ont pas exprimé d'opinion. D'autres réserves émises à propos de la façon dont la Commission examine les renseignements ont également laissé apparaître des préoccupations latentes sur ce point.

Minutie de l'examen

Les répondants au questionnaire ont exprimé des opinions mitigées quant à la minutie avec laquelle les renseignements fournis lors des réunions générales sont examinés. 36% ont jugé cet examen minutieux, 18 % l'ont jugé partiellement minutieux et 18% ne l'ont pas jugé minutieux (28 % n'ont pas exprimé d'opinion).

Les raisons qui expliquent ces réserves ont été discutées en profondeur lors de l'atelier d'évaluation de la mer de Beaufort. Plusieurs facteurs semblent avoir nui à un examen minutieux.

Tout simplement à cause du volume de la documentation fournie, les délibérations ont eu tendance à s'enliser. En outre, les participants à l'atelier d'évaluation ont jugé que la majorité des documents ne portaient pas vraiment sur les questions qu'ils jugeaient essentielles. Ils ont indiqué que la prise de conscience des préoccupations locales et des interventions communautaires est un facteur qui a contribué à favoriser des discussions périphériques ou encore «ne menant à rien)). Selon ces personnes, les fonctions des réunions générales et celles des réunions des collectivités n'ont pas été séparées de façon claire et appropriée.[11]

L'approche adoptée par la Commission pour la conduite des réunions générales a été mise en question pour trois raisons. Premièrement, on s'est demandé si le manque de volonté apparent de la Commission de faire respecter les procédures qu'elle avait elle-même définies pour les réunions générales était délibéré (par exemple, les sections 9 et 25 permettent au président d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour limiter ou exclure certaines questions ou préoccupations ne relevant pas du mandat de la commission, ou encore inutilement répétitives, hors propos ou insignifiantes). Deuxièmement, les participants à l'atelier d'évaluation ont dans l'ensemble trouvé que la Commission elle-même ne suivait pas vraiment d'ordre cohérent ou pertinent dans ses questions, c'est-à-dire lui permettant d'obtenir les réponses cherchées. Troisièmement, la Commission avait également tendance à accepter telle question des intervenants plutôt que telle autre, selon qu'elle voulait découvrir quelque chose, au lieu de tout simplement écouter. Les difficultés apparentes de la Commission à respecter ses propres règles et à rechercher certains types de renseignements portent à aborder avec un peu d'inquiétude la façon dont les audiences ont été menées.

L'aspect le plus décevant, à cet égard, a été. l'examen des politiques et programmes du gouvernement. A la différence des promoteurs, les organismes participants ont semblé faire l'objet d'un examen «non interventionniste», beaucoup plus neutre et bénin. Toute tentative d'attaquer les bureaucrates fédéraux sur des questions de politique s'est heurtée à une résistance très forte. Sans doute, les représentants de certains organismes participants (comme Énergie, mines et ressources Canada) ont-ils jugé que cela ne relevait pas du mandat de la Commission. Bien qu'une approche circonspecte soit compréhensible, le fait est qu'une occasion importante de dialogue a été ratée. Comme nous l'avons déjà vu, de nombreux énoncés de position trahissaient une tendance à la généralisation, à la description et à l'optimisme. Une analyse plus approfondie des omissions et des erreurs commises lors des réunions générales

[11] En comparaison, 46 % des répondants au questionnaire ont jugé que le rôle et l'objectif des réunions générales étalent clairs, 35 % ont jugé qu'ils étaient moins évidents et 3 % ont jugé qu'ils n'étaient pas clairs. 26 % n'ont pas exprimé d'opinion. Pour 43 % des répondants, le rôle des réunions des collectivités était clair, pour 3 % il était moins évident et pour 7 % il n'était pas clair. 47 % n'ont pas exprimé d'opinion,

aurait pu donner plus de force et de pertinence aux recommandations concernant les améliorations à apporter à la planification et à la gestion (voir Chapitre 6).

Un thème final de la discussion qui a permis de mettre en lumière les points sus-mentionnés a été le rôle qu'ont joué, ou plutôt que n'ont pas joué, les spécialistes techniques. Leur intervention au niveau de la perception et de l'identification des questions a été, dans l'ensemble, jugée faible et pas particulièrement efficace. En effet, 39% des répondants au questionnaire ont estimé que l'examen des aspects techniques avait été efficace, 39% ont estimé qu'il avait été partiellement efficace et 3% pas du tout efficace. 19 % n'ont pas exprimé d'opinion. Certains des spécialistes techniques, eux-mêmes, ont jugé avoir été à la fois sous-utilisés et empêchés de poser des questions rigoureuses, en raison de leur relation d'indépendance vis-à-vis de la Commission. Pour certains, cela a jeté un certain doute sur leur rôle dans les délibérations, point de vue partagé par d'autres intervenants. Cela peut peut-être s'expliquer en partie du fait que la Commission s'est probablement montrée réticente à accorder aux spécialistes techniques, ou à elle-même, d'ailleurs, la liberté totale de contre-interroger vigoureusement les intervenants, de façon à ne pas donner l'impression de préjuger les questions.

D'un point de vue positif, un élément intriguant et potentiellement très important des réunions générales a été l'adoption d'une amorce de procédure de médiation, pour traiter certains problèmes techniques. L'analyse des risques constitue un exemple. Pendant les réunions générales sur la mer de Beaufort, l'analyse des risques a pris énormément de temps. Seule une petite poignée de spécialistes étaient directement impliqués. De façon à procéder avec efficience, plusieurs réunions ont été convoquées en dehors de l'audience principale. Ces réunions ont fait intervenir des spécialistes techniques attachés à la Commission, et ceux-ci ont dû collaborer avec leurs homologues au niveau des organismes responsables et des promoteurs, afin d'identifier les points scientifiques sur lesquels ils étaient en accord et en désaccord.'* Un rapport a ensuite été présenté lors de la réunion publique et les parties en cause ont pu être interrogées. Ce type d'arrangement permet à la Commission de maintenir le processus sous son contrôle et au public des audiences de prendre connaissance des différends, mais sans engager l'ensemble des participants dans tous les détails d'un débat technique.

[12] Plusieurs questions ont été traitées de cette façon, et notamment les répercussions du traffic des pétroliers pour les brise-glaces, l'efficacité des mesures d'intervention en cas d'écoulement pétrolier, les probabilités d'écoulement pétrolier selon tel ou tel scénario de risque, etc. Dans le dernier cas, par exemple, les discussions ont duré sept semaines, avant et pendant les réunions générales. L'objet de la discussion était la réaction du promoteur à l'Énoncé des lacunes rédigé par la Commission et aux demandes de celle-ci d'un complément d'information sur la probabilité et les volumes potentiels des écoulements pétroliers. Environnement Canada et les spécialistes techniques attachés à la Commission ont discuté ensemble des réponses fournies par le promoteur. Échanges de correspondance et réunions (en conformité des procédures opérationnelles établies par la Commission) n'ont pas réussi à résoudre certains désaccords fondamentaux sur la meilleure façon d'aborder l'estimation des risques, avant que la question ne soit etudiée lors de la réunion générale d'Inuvik. La discussion ultérieure de cette question Par les parties a eu lieu sous la présidence d'un membre du secrétariat de la Commission (dans ce cas, le spécialiste technique directement mis en cause dans le différend). Cela s'est termine par une déclaration finale faite au public.

Les questions techniques, comme la négociation du risque, offrent d'énormes possibilités d'améliorer l'efficience et la minutie de l'examen des renseignements, lors des réunions générales.

Perspectives concluantes

La crédibilité du processus peut être facilement compromise par des préjugés, de la part de la Commission, dans son interprétation des points de procédure ou dans son attitude vis-à-vis des participants. Cependant, c'est un risque qu'il faut peser par rapport à celui que représente la perte de confiance que peut entraîner la réticence de la Commission à faire systématiquement enquête sur les questions soumises à son examen. La justice exige d'éviter l'un et l'autre risque; il s'agit donc d'un concept qui fait intervenir l'efficience et la minutie de l'examen dans la détermination de l'efficacité du processus.

L'analyse qui précède porte à croire que la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a mis l'accent sur l'ouverture, au détriment de son obligation de procéder à un examen discipliné et logique des témoignages fournis. La volonté de permettre à tout le monde de prendre la parole doit être pesée par rapport à l'inopportunité d'un débat non productif sur des questions périphériques. La nuance est parfois subtile, en particulier dans le Nord où les personnes potentiellement touchées par la proposition ont d'autant plus à dire qu'elles ont beaucoup à perdre. Dans de telles circonstances, mieux vaut une interprétation libérale de la notion d'ouverture, afin de garder le contrôle de l'orientation des interventions et du débat.

Ce genre d'interprétation doit également être situé dans le contexte plus vaste des interventions des autres participants présents aux réunions générales. Les répondants au questionnaire ont noté de la façon suivante la contribution au débat des promoteurs, des intervenants et des organismes gouvernementaux participants :

- 7% ont estimé que les organismes gouvernementaux avaient participé efficacement aux réunions générales, 57 % ont jugé cette participation partiellement efficace, 14 % l'ont jugée inefficace et 22% n'ont pas exprimé d'opinion. . 25% ont estimé que les groupes d'intervenants ont participé efficacement aux réunions générales, 46% ont jugé leur participation partiellement efficace et le reste n'a pas répondu.

- 18 % ont jugé que les promoteurs avaient répondu avec sincérité aux questions lors des réunions générales, 43% ont jugé qu'ils avaient répondu en partie sincèrement, 18 % ont jugé qu'ils n'avaient pas répondu sincèrement et 21 % n'ont pas exprimé d'opinion.

Il faut naturellement tenir compte de certains jugements comparatifs collectifs qui ont tendance à masquer les contributions individuelles ou leur absence. De tels jugements mettent en lumière la responsabilité collective de tous les participants au bon fonctionnement du processus. Beaucoup plus que ne l'admettent habituellement les critiques du processus, ce sont les comportements et les attitudes des

participants qui fixent les limites des possibilités que peut entreprendre la Commission d'évaluation environnementale.

Réunions des collectivités

Comme leur nom l'indique, ces réunions ont lieu dans des centres plus petits, qui risquent d'être affectés par la proposition. Elles se veulent un forum «convivial» permettant aux résidents et aux chefs des collectivités d'exprimer leurs points de vue sur les répercussions du développement. En particulier, les réunions des collectivités fournissent l'occasion de tirer partie des connaissances des résidents locaux sur l'écologie et l'utilisation des ressources, et de les entendre parler directement du style de vie, de la culture et des aspirations qu'ils risquent de perdre à cause du changement. Étant donné l'importance que la Commission a accordée à la participation des résidents du Nord, les réunions des collectivités ont joué un rôle important au sein du processus et elles méritent d'être étudiées avec le plus grand soin.

Toute critique émise à l'endroit des réunions des collectivités semble confiner au sacrilège. Les réunions des collectivités, c'est la base en pleine action. C'est une cérémonie, un acte de foi, beaucoup plus que l'expression d'une idéologie. À l'instar d'autres audiences, cependant, il est possible d'analyser les réunions des collectivités. Si elles se distinguent des autres, c'est peut-être au niveau de la nature des éclairages apportés, et des conclusions qu'un observateur extérieur peut facilement tirer. [13]

Style et structure de la participation

Aux fins du compte rendu, il serait souhaitable de résumer brièvement le style des réunions des collectivités. On pourrait parler «d'informalité ritualisée». Habituellement, les membres de la Commission occupent la table d'honneur d'un centre communautaire local : les promoteurs se trouvent d'un côté, et tout un matériel d'enregistrement électronique se trouve de l'autre. Les membres de la Commission écoutent une succession de porte-parole des collectivités. La plus grand partie de l'auditoire écoute impassiblement. À l'autre extrémité de la pièce, quelques groupes discutent avec plus d'animation. Des jeunes enfants entrent et sortent. Assis ou debout, les représentants des promoteurs et des organismes participants semblent moins sur leurs gardes que lors des réunions générales. Les réunions des collectivités sont des audiences publiques, mais elles sont aussi des événements locaux; c'est-à-dire qu'elles ont un caractère à la fois sérieux et détendu.

Les réunions des collectivités attirent, en réalité, pas mal de monde. Plusieurs centaines de résidents locaux ont assisté aux 20 réunions qui ont eu lieu. Les niveaux de participation sont modérés plutôt que bons. Environ 230 personnes ont pris la parole devant la Commission au cours des réunions des collectivités. Les taux de participation ainsi que le contenu des interventions ont été étudiés par Bissett et Waddell (1987) et par Erickson et Kennedy (1987). La comparaison des données obtenues fait ressortir des divergences et similitudes régionales. On trouvera au Tableau 8 une analyse détaillée de la structure de la participation aux réunions des collectivités, en prenant pour exemple la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort.

Tableau 8

Participation locale aux réunions des collectivités
Région du Delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort

Collectivité	Nombre de présentations	Représentations officielles	Nombre de membres de la collectivité présents		Population de la collectivité en 1983
			No.	%	
Aklavik	8	—	20	2.6	750
Tuktoyuktuk		Conseil local et association des chasseurs et de trappeurs	15	1.8	833
Fort McPherson / Artic Red River	10	Conseil régional Dense	50	6.4	658
					118
Paulatuk	5	Conseil locale	25	13.2	188
Holman	8	Association des trappeurs et des chasseurs	15	4.4	335
Coppermine	4	—	25	2.9	849
Sachs Habour	8	Association des trappeurs et des chasseurs	15	9.3	161
Inuvik	22	Association des femmes autochtones Conseil des handicapés	40	1.1	3,617

Source : Bissett et Waddell(l987)
Erickson et Kennedy (1987)

Il est évident, par exemple, que les participants ne constituent pas un échantillon représentatif des collectivités dans leur ensemble. Erickson et Kennedy (1987) signalent en particulier l'absence des salariés, des femmes et des jeunes. L'absence de ces groupes oblige à se demander dans quelle mesure les perspectives présentées reflètent réellement les attitudes et les priorités des collectivités. On peut en dire autant, naturellement, des réunions générales (et, d'ailleurs, de toutes les audiences). Ce qui est plus important cependant, dans ce

[13] Pour les participants aux réunions dans les collectivités, écouter ne signifie Pas nécessairement comprendre. En effet, dans leur cas les choses importantes sont souvent dites de façon informelle durant et après l'audience, et non SOUS forme de déclarations officielles. Hugh Brody (1981) décrit de façon éloquente et révélatrice comment, entre la population autochtone et des visiteurs de l'extérieur (aussi bien intentionnés soient-ils), les différences de comportement et de vision du monde représentent une réelle barrière culturelle. C'est pourquoi la présente analyse est superficielle et limitée par ma Connaissance toute relative des collectivités concernées. Il ne faut pas l'oublier en lisant les «conclusions» présentées dans ces pages.

contexte, c'est que l'absence de ces groupes soulève d'autres questions quant au caractère approprié du processus par rapport à la composition des participants.

Efficacité du processus

Sur ce point, les perspectives diffèrent. Dans son rapport final, la Commission a conclu à la réussite des réunions des collectivités. Sur un certain plan, elle a certainement raison; personne ne devrait sous-estimer le temps et les efforts investis dans cet aspect du processus pour tenter d'entendre le point de vue des habitants du Nord. Tous les répondants au questionnaire qui ont émis une opinion, ont estimé, par exemple, qu'un effort réel avait été fait pour écouter les préoccupations des collectivités (61 % n'ont pas émis d'opinion; sans doute parce qu'ils n'ont assisté à aucune réunion des collectivités). Cependant, ils sont moins unanimes quant à juger de la façon dont les réunions des collectivités réussissent à encourager la participation du public (21% ont répondu par l'affirmative, 14% ont répondu en partie, 3% ont répondu par la négative et, répétons-le, 62% n'ont pas exprimé d'opinion).

Plusieurs participants à l'atelier d'évaluation ont critiqué certains aspects de la structure et du style des réunions des collectivités. Les arguments suivants ont été avancés :

- En dépit des mesures prises avant les audiences pour encourager la participation, les réunions des collectivités sont jugées comme un événement auquel on assiste une seule fois.
- Résultat, ces réunions sont considérées comme des occasions de prendre la parole en personne, plutôt que de présenter des énoncés de position et de priorités soigneusement rédigés.
- Cela apparaît, par exemple, au niveau de l'importance accordée aux témoignages oraux plutôt qu'écrits, et au niveau du nombre limité de communications officielles émanant des organisations communautaires.
- Certains groupes ont également participé aux réunions techniques, apparemment parce qu'ils ont estimé que la Commission jugeait que c'était important.

Ces observations, que MacLachlan (1984) de même que Erickson et Kennedy (1987) ont développées par la suite, permettent de penser que les procédures adoptées pour les réunions des collectivités présentent certaines lacunes. Ce qu'elles soulignent surtout, c'est peut-être la nature débridée des débats qui ont lieu dans le cadre de ces audiences. Il semble nécessaire d'envisager une certaine réorganisation du processus, afin de permettre aux collectivités d'exprimer leurs points de vue de façon plus systématique. Les connaissances locales des procédés écologiques, par exemple, ne semblent pas avoir été pleinement exploitées lors des réunions des collectivités par rapport aux réunions techniques. La valeur pédagogique de ces connaissances locales pour autrui, de même que la contribution qu'elles peuvent apporter aux délibérations de la Commission, ont donc été sous-utilisées.

Tout changement apporté au processus d'audiences dans les collectivités doit, naturellement, tenir compte de la culture et des mentalités des participants. Dans ce contexte, certains des commentaires exprimés par des spécialistes ayant l'habitude de travailler dans les collectivités — par exemple ce qu'ils disent de l'importance des témoignages oraux par rapport aux témoignages écrits — risquent d'être jugés bizarres, sinon déplacés, par d'autres observateurs. Evidemment, on se demande quel profit les participants eux-mêmes ont tiré de ces réunions conçues pour eux. Les témoignages obtenus directement[14] d'une part, et par l'intermédiaire d'un suivi, d'autre part (Komaroni et Gruben, 1984), semblent plus positifs que ne permettraient de le croire les critiques.

Le temps du changement est-il venu?

L'analyse qui précède tend à poser plus de questions qu'elle ne fournit de réponses quant au rôle des réunions des collectivités. Sont-elles vraiment appropriées aux styles de solution des problèmes qui sont adoptés par les locaux? Inversement, comment ces styles se concilient-ils avec les changements socio-économiques qui surviennent dans le Nord? II ne s'agit pas là de questions rhétoriques : elles sont importantes pour concevoir un processus d'audience dans les collectivités plus pertinent et plus approprié aux réalités. Un tel processus ne peut qu'être conçu qu'en collaboration avec les résidents du Nord eux-mêmes. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

Dans ce contexte, finalement, l'examen de la mer de Beaufort nous apparaît comme une étape positive vers une nouvelle définition des relations qui existent entre les commissions d'évaluation environnementales et les collectivités locales. Le facteur-clé le plus important a été la volonté de consultation de la Commission de la mer de Beaufort; les mesures qu'elle a prises sont plus éloquentes que les critiques qu'elle a énoncées. Il faut également se rappeler que la Commission a accordé énormément de valeur aux résultats des réunions des collectivités, puisqu'elle a dit des témoignages des autochtones qu'ils étaient ((vivants et forçaient l'admiration)). Si le processus et les résultats obtenus ne sont pas à l'abri de la critique, cette évaluation nous rappelle que les commissions et les participants ont créé une base solide sur laquelle peuvent venir se greffer des initiatives futures. Le temps est peut-être venu d'apporter un changement à l'organisation des réunions des collectivités, mais cela doit se faire dans une direction et à un rythme **que les collectivités elles-mêmes doivent définir.**

PRINCIPALES LEÇONS À TIRER DES PRATIQUES ET PROCÉDURES D'EXAMEN

Préface : Organisation de la Commission et du personnel

1. La Commission, son secrétariat et ses spécialistes techniques ont constitué, de loin, le complément le plus important au PEEE jamais rassemblé jusqu'ici. La Commission comptait sept membres, eux-mêmes résidents du Nord ou en ayant une solide expérience, ce qui correspondait tout à fait à la portée de l'examen. Dès

[14] Ces éléments **d'analyse** ont été obtenus de façon non systématique, au cours **de** conversations, et ils Ont été filtrés à travers l'écran de la culture et de la **langue** (voir également la note **13).**

le début, la composition de la Commission a été garante de sa crédibilité dans les collectivités du Nord. Ce qui est moins clair, rétrospectivement, c'est si oui ou non le nombre de ses membres a créé des difficultés fonctionnelles. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté pour une commission de sept membres d'arriver à un consensus sur des questions importantes (c'est là un élément d'incertitude dans la mesure où les délibérations de la Commission ont eu lieu à huis clos).

2. On aurait pu utiliser les spécialistes techniques de façon plus rentable. Leur force se situait en effet au niveau de leur capacité de simplifier les problèmes scientifiques et de les rendre transparents aux intérêts du public. D'une certaine façon, la capacité des spécialistes techniques a été sous-employée; ils ont joué un rôle d'arrière-plan lors des réunions générales et n'ont pas pu mener des questions importantes à des niveaux satisfaisants de résolution.

Établissement de la portée des questions et centrage de l'analyse

3. Pour la première fois dans le cadre d'une enquête de la Commission d'évaluation environnementale, on a systématiquement tenté d'établir la portée des questions et de centrer l'analyse d'impact. Malheureusement, ce n'est que relativement tard que le processus est arrivé à une conclusion efficace, avec l'émission de l'Énoncé des lacunes, qui a précédé l'analyse des questions préalable à l'audience. À ce stade du processus, l'effet sur la crédibilité et l'efficience de l'examen n'a pas eu autant d'influence qu'il aurait pu en avoir autrement. La capacité de déterminer très tôt les questions importantes est critique si l'on veut améliorer l'efficacité.

4. Le séminaire sur les questions à l'étude a constitué un ajout important au processus de la Commission d'évaluation environnementale. Il a permis de confirmer et d'identifier la gamme des préoccupations soulevée par la proposition. On peut faire valoir que le séminaire aurait pu amorcer le processus d'évaluation des questions ayant ou non de l'importance. Or, une réunion publique d'une journée, et très peu structurée, a uniquement permis d'aborder très superficiellement le premier objectif. Mais, cela ne doit pas occulter le mérite de l'idée.

5. Dans la mesure où les réunions consacrées aux lignes directrices sur le EIE avaient un caractère à la fois exhaustif et ouvert, elles ont permis une certaine évolution au niveau de la pratique et de la procédure du PEEE. Même si les lignes directrices finales sur l'EIE émises par la Commission sont encore empreintes de l'approche «liste de supermarché)), les orientations concernant le contenu et la structure du document ont représenté des progrès notables par rapport aux pratiques précédentes. Ont été particulièrement significatives à cet égard, les directives sur la préparation d'un document facile à lire, dans le cadre duquel les éléments d'information sont présentés par zones, afin d'aider les collectivités touchées à se concentrer sur les questions revêtant pour elles l'intérêt le plus immédiat. À ce stade de l'examen, cependant, on aurait dû mettre davantage l'accent sur l'évaluation et l'organisation des questions importantes, plutôt que sur la répétition et l'élaboration des préoccupations. Ainsi, il n'aurait peut-être pas été nécessaire d'émettre à l'intention des promoteurs un Énoncé des lacunes, énoncé qui, en réalité, a mis fin à la phase du processus consacrée aux lignes directrices.

6 L'analyse des questions préalable à l'audience effectuée par la Commission, et notamment la préparation d'un manuel pour l'organisation et la conduite des réunions générales, a été une innovation louable. Elle s'est traduite par l'établissement d'un cadre cohérent permettant de comprendre les questions à l'étude. On aurait pu exploiter davantage cette initiative en rédigeant un résumé ou une variante de l'analyse, à l'intention de tous les participants, au lieu d'en faire un document interne. Cela aurait peut-être permis, par exemple, de mieux centrer la discussion lors des audiences elles-mêmes,

Encouragement de la participation du public

7. La Commission d'évaluation environnementale a été exemplaire dans sa volonté de consultation publique. Elle a soutenu ses efforts pendant les trois années qu'a duré le processus, et a adopté de nombreuses initiatives de procédure pour informer et faire participer les résidents du Nord.

8. Un effort concerté a été déployé pour encourager et préparer les collectivités des zones concernées à participer à l'examen. Parmi les activités entreprises pour mettre sur pied un programme de participation, il faut citer : la création d'un bureau régional, l'établissement de circuits de communication avec les institutions locales en place, la mise à la disposition des personnes intéressées de spécialistes techniques pouvant être consultés, l'appui apporté aux travailleurs de la tenue d'un atelier sur le terrain. Toutes ces activités se sont inscrites dans un programme de participation qui a établi une norme nouvelle pour le PEEE, dans la mesure où il s'est efforcé de trouver les ressources nécessaires et d'adapter les techniques aux capacités des intéressés.

9. Le travail préparatoire de base qui a été effectué dans les collectivités du Nord a été appuyé par d'autres innovations, et notamment par la mise au point d'un dossier public et par l'octroi de subventions aux intervenants (initiatives pour lesquelles le ministère responsable, c'est-à-dire le MAINC, mérite davantage de crédit qu'on ne lui en accorde habituellement). Tout bien considéré, ce processus reflète la volonté délibérée d'essayer de combler le déséquilibre qui sépare traditionnellement intervenants et promoteurs. Les groupes d'intérêt, tout comme les collectivités, ont été davantage en mesure de faire valoir leur cause et d'exposer des arguments réfléchis.

10. Dans ce contexte, il se peut que la série principale d'audiences publiques n'ait pas répondu aux attentes des participants. Les réunions des collectivités ont peu donné l'occasion de cerner les perspectives locales sur les problèmes posés. Par opposition, les réunions générales Se sont prolongées et ont mis à l'épreuve la résolution des

participants autant que leurs témoignages. La Commission a donné toutes les occasions possibles aux intervenants de se faire entendre; en réalité, le contenu des mémoires a rarement été vérifié. Par ailleurs, la Commission a montré de la réticence à mettre en question les renseignements fournis et les points de vue exprimés, ou même à autoriser qu'ils soient contestés de façon disciplinée. Par conséquent, des questions d'ordre secondaire ont souvent eu la priorité sur des problèmes importants.

Maintien d'un processus équitable

11. Lors des réunions générales, la Commission n'a pas rigoureusement appliqué ses procédures. Cela a compromis, dans une certaine mesure, l'efficience et la minutie de l'enquête. La justice a été assurée en tout temps. La Commission en a fait le «leitmotiv» des réunions publiques et, d'ailleurs, de l'ensemble du processus. Chaque fois que cela a été possible, elle a activement encouragé la participation des résidents du Nord et, dans ce contexte, s'est montrée parfaitement impartiale, ne faisant montre d'aucun préjugé favorable ou défavorable à tel ou tel participant.

12. La Commission mérite surtout qu'on lui rende hommage pour avoir officialisé les procédures opérationnelles du processus d'examen d'évaluation environnementale. Les règles du jeu, jusque-là ponctuelles, qui gouvernaient les réunions publiques ont été remplacées par des lignes directrices écrites, et cela a permis de garantir de manière équilibrée l'ordre et la souplesse tant prisées par une génération antérieure d'administrateurs et de présidents de commissions. De surcroît, tous les participants ont eu l'occasion d'exprimer leurs commentaires sur ces procédures, et notamment lors de la conférence précédant l'audience, explicitement tenue à cette fin.

13. La Commission a également tenu compte de la façon dont le public a participé aux étapes-clés du processus. Beaucoup plus que pour les enquêtes précédentes, une approche raisonnablement systématique a été adoptée pour identifier et analyser les préoccupations et les questions soumises à la Commission. La majeure partie des analyses sont cependant restées des documents internes de la Commission et de son personnel, ce qui est malheureux, les participants ne pouvant pas juger facilement de cet aspect de leur travail.

Résumé

14. En définitive, on peut dire que les pratiques et procédures d'examen adoptées par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort témoignent d'innovation et de créativité. À mon avis, cette innovation et cette créativité dépassent la portée des exigences traditionnelles du mandat. Elles sont la conséquence d'une volonté impressionnante de faire participer les résidents du Nord. Si l'examen a réussi à s'acquitter avec succès des tests que représentaient les critères de justice et les capacités de réponse, c'est peut-être ce qui a contribué à réduire son efficience et sa minutie. L'harmonisation équilibrée de tous ces critères, marque d'une administration responsable, finit par être le reflet de tous les jugements de valeur qui ont été portés dans le contexte d'un processus dynamique. À la base, les examens publics sont un processus comportemental, qui dépend des personnalités et du caractère de ceux qui y participent. Le processus d'harmonisation et d'ajustement au jour le jour a été, selon mes observations, plus efficace que ne permettent d'en juger des critiques formulées a posteriori.

CHAPITRE 6 : RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La publication du rapport final d'une commission représente à la fois un jalon et un signal. En effet, un tel rapport apporte une conclusion aux témoignages recueillis pendant la phase de l'examen et fait le lien avec les activités qui lui feront suite, en formulant des recommandations pour la conception des projets et la gestion de l'impact. **À ce** titre, ce genre de document est le point de focalisation de l'attention critique de tous les participants. Pour le ministère responsable, les promoteurs et les intervenants, les conclusions de la commission peuvent avoir de lourdes conséquences. Il est inévitable que certains points suscitent des divergences d'opinion. Et les réactions que provoque un rapport sont souvent le reflet de la façon dont les participants estiment que leurs positions ont été retenues et leurs intérêts satisfaits. Pour cette raison, les réactions de toute partie directement affectée par le rapport ou simplement intéressée doivent être accueillies avec certaines réserves.

Ce chapitre tente une évaluation a posteriori du rapport de la Commission à partir de plusieurs sources. On s'est efforcé de replacer les interprétations que lui ont donné les participants dans une perspective comparative et moins passionnée. Le rapport de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a essentiellement été analysé en tant que document de référence. Pour qu'il soit utile à l'auditoire auquel il s'adresse, il est nécessaire qu'il réponde au mandat et aux objectifs définis pour l'examen. Dans ce contexte, il est censé fournir une synthèse cohérente et formuler des instructions claires quant aux mesures à prendre à l'avenir. L'accent est mis sur la nécessité d'évaluer le rapport en tant que point d'ordre du processus d'examen, et en tant que catalyseur du processus décisionnel (se reporter au Schéma 4).

NATURE ET PORTÉE DES THÈMES TRAITÉS

Pour ce qui est du mandat de l'examen, on peut commencer par analyser le rapport final en fonction de la nature et de la portée des thèmes traités. Le dit rapport constitue le document le plus détaillé jamais émis jusqu'à aujourd'hui par une commission du PEEE; en effet, il s'agit d'un document de 146 pages, dont 38 pages de références, de résumés des interventions des collectivités, d'annexes, etc. On trouvera au Tableau 9 le plan des principales catégories au sein desquelles les conclusions et recommandations de la Commission ont été regroupées. Ce tableau indique, de façon très claire, l'importance relative que la Commission a accordée à telle ou telle question, ainsi que l'incidence que cela a eu sur la structure de la participation publique, jusqu'à la série finale d'audiences.

À première vue, le ministère responsable de l'examen, soi le MAINC, trouve dans le rapport ce qu'il en attend. Le rapport énumère en effet les principales répercussions de la proposition sur les environnements humains et naturels, étudie la capacité des gouvernements de contrôler l'exploitation du pétrole et du gaz en mer de Beaufort et formule des recommandations concernant les mesures à adopter pour résoudre les problèmes identifiés, Il fait également ressortir les lacunes des renseignements fournis sur la région et les faiblesses des arrangements institutionnels en vigueur, au plan de l'évaluation, de la planification et de la gestion. Plus important encore, ce rapport énonce une conclusion ferme, à savoir qu'il est acceptable du point de vue environnemental et social d'envisager une approche en plusieurs étapes pour la production et le transport de pétrole et de gaz. Ce qui, au niveau de la forme, répond au mandat.

À un niveau plus global, cependant, le rapport est le reflet de ce que la Commission a entendu lors des audiences. Comme l'indique le Tableau 10, 80% des commentaires exprimés par le public ont été des énoncés de préoccupation (et par

Tableau 9

Rapport final de la commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort résumé des sujets abordés et des recommandations

Question principales(')	Questions abordées dans le rapport[2] % du texte	Recommandations[3] n[5]	%	Participation du public[4] n	%
1. Processus d'examen	5	2	2	44	1.8
2. Écoulements de pétrole et risques	12	6	7	131	5.5
3. Environnement humain	26	13(a)	16	835	35.2
4. Environnement naturel	5	34(b)	41	707	29.8
5. Indemnisation	4	1	1	510	2.1
6. Gestion gouvernementale	11	27(c)	33	586	24.7

. Tousles pourcentages ont été arrondis, et le total ne fait peut-être pas 100.

Notes :

1. Les catégories de questions ont été définies par la Commission.
2. Environ 9 % du texte du rapport est consacré à une description du processus.
3. Le nombre total des recommandations était de 83. Il faut remarquer qu'un certain nombre de recommandations se retrouve dans deux catégories ou davantage.
4. Le nombre total des commentaires publics séparés ayant éte enregistrés lors des audiences est de 2,369.
5. La ventilation des recommandations est la suivante :
   a) 2 recommandations principales et 11 recommandations supplémentaires
   b) 4 recommandations principales et 30 recommandations supplémentaires
   c) 3 recommandations principales et 24 recommandations supplementaires

Tableau 10

Structure de la participation publique aux audiences sur le EIE

	Résidents des collectivités	Gouvernement et monde des affaires	Groupes autochtones	Groupe d'intérêt	Total
Sujet de la Participation Publique					
Écoulements de pétrole	77	8	33	13	131
Environnement humain	349	105	260	121	835
Environnement naturel	308	34	205	161	708
Indemnisation	34	1	28	3	66
Gestion gouvernementale	118	72	266	129	585
PEEE	12	6	12	14	44
TOTAL	898	226	804	441	2,369
Types de renseignements fournis					
Fourniture de renseignements nouveau	99	16	42	10	167
Renseignements supplémentaires demandés	157	—	49	2	208
Désaccord avec les renseignements	8	3	28	23	62
Accord avec les renseignements	18	6	4	3	31
Préoccupations	616	201	684	403	1,901
TOTAL	893	226	804	441	2,369

Source Bissett et Waddell (1987)

conséquent, ont tendance à être de nature générale). Certaines différences intéressantes permettent cependant de séparer les préoccupations essentielles des groupes participants, tant au niveau de la forme que du fond. Il peut être utile de comparer la ventilation présentée au Tableau 10 aux renseignements contenus au Tableau 9. Cette comparaison porte à croire que les thèmes traités par la Commission ont correspondu dans une mesure raisonnable aux préoccupations exprimées par les participants, bien que le rapport met l'accent sur l'environnement naturel plutôt que sur l'environnement humain, et non pas le contraire.

Réactions suscitées par le rapport

On trouvera plus loin un échantillonnage sélectif de l'éventail des réactions suscitées par le rapport de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort. On a principalement résumé les positions de base adoptées par le gouvernement, l'industrie et les collectivités locales, c'est-à-dire les parties les plus directement affectées par le rapport.

1. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère responsable, a réagi favorablement au rapport, tout en manifestant une prudence tout à fait bureaucratique. Le MAINC (1985) estime que le rapport de la Commission a préparé le terrain pour certaines requêtes spécifiques d'exploitation des hydrocarbures de la région, et note que d'autres ministères et organismes fédéraux, de même que les administrations territoriales, partagent ce point de vue.

2. L'industrie du pétrole et du gaz, en général, et les promoteurs, en particulier, semblent accueillir favorablement le rapport. À leur avis, qui est plus optimiste que celui du ministère responsable, la conclusion principale de la Commission «a dissipé tous les doutes pouvant exister quant aux possibilités de produire et de transporter le pétrole et le gaz du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufortn (Davies, 1984, 13).

3. Les résidents locaux de la zone d'impact du développement (ZID) appuient le rapport de la Commission et souhaitent que les recommandations de principe soient mises en oeuvre. C'est la conclusion à laquelle on est arrivé après avoir interrogé les résidents d'une dizaine de collectivités, dans le cadre d'une étude réalisée par la Société de la zone d'impact du développement du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort (Komaroni et Gruben, 1984). Comme l'ont laissé entendre certains hauts fonctionnaires du MAINC, c'est de l'appui des collectivités touchées que dépend tout le succès du rapport (Faulkner, 1985).

Cependant, ce consensus général disparaît lorsqu'on arrive aux groupes d'intérêt environnementaux. Le Comité des ressources de L'Arctique canadien, par exemple, prend une position très dure à l'égard du rapport dans un numéro spécial de son bulletin *(Northern* Perspectives 12(3),1984), intitulé «Not with a Bang but a BEARP». Ce bulletin contient une critique cinglante du rapport et arrive à la conlusion qu'il est loin de répondre aux attentes exprimées et d'exploiter les possibilités offertes. Le ton est essentiellement réthorique, et même vindicatif, par moments. Le recueil d'articles qui constitue ce bulletin n'en met pas moins en lumière certaines questions sous-jacentes qui méritent d'être étudiées avec sérieux.

Certaines forces et faiblesses

Nous avons articulé le débat sur les forces et faiblesses du rapport autour des principaux thèmes du mandat de la Commission.

Identification des principales répercussions du développement : Le rapport fait ressortir les problèmes et les implications, plutôt que les répercussions elles-mêmes de la proposi-

tion. Cette approche correspond au mandat confié à la Commission et reflète le fait que la proposition a été examinée relativement tôt. Le rapport procède, en outre, à une analyse méthodique et systématique des principaux problèmes.

Cependant, le manque de spécificité technique du rapport soulève quelques doutes tenaces. Tout d'abord, cela oblige à mettre en question le fondement des conclusions et recommandations de principe contenues dans le rapport; et plus précisément, la spécification du genre et de l'échelle de développement envisageables. Deuxièmement, le caractère nécessaire de l'EIE des promoteurs n'apparaît pas avec évidence, alors que cette question a occupé un rôle central au sein du processus d'examen et des audiences publiques. Pourquoi demander autant de renseignements à une telle échelle, si c'est pour ne pas s'en servir?

Pour approfondir ces questions, il nous faut connaître la raison des réserves nourries par la Commission à l'égard de la méthodologie de la ERE et du EIE.

Malheureusement, cet aspect n'est abordé que très superficiellement dans le rapport final. C'est particulièrement navrant. Compte tenu des aspects novateurs de l'évaluation, et notamment la prise en conscience de la situation antérieure à la conception de la proposition et l'importance données à la conception de la proposition et l'importance donnée à l'analyse cumulative, il y avait (et il y a) beaucoup à apprendre de l'expérience.

En même temps, les limites des renseignements soumis ont restreint la marge de manoeuvre de la Commission. À quelques exception près, les critiques adressées par les intervenants aux méthodes des promoteurs n'ont pas été accompagnées de suggestions de meilleures solutions. N'ayant pas suffisamment confiance dans sa capacité de prédiction, la Commission semble avoir préféré aborder le développement selon une approche en plusieurs étapes, les activités de recherche et de contrôle ayant pour but de dissiper les incertitudes. En réalité, cette approche ne fait que reprendre et promouvoir les principes d'une gestion et d'une évaluation environnementale adaptatives. Par conséquent, même si les moyens sont appropriés, les résultats finaux ne satisfont pas aux critères fondamentaux de l'efficacité.

Politique publique et gestion gouvernementale : Le rapport de la Commission souligne l'importance générale d'aborder avec anticipation la planification du développement et la gestion environnementale. Il met en lumière plusieurs domaines où il est indispensable d'apporter des ajustements aux mécanismes actuels de planification, de réglementation et de recherche, afin d'assurer un contrôle efficace du projet. Ces domaines sont les suivants :

- nécessité de renforcer le contrôle local en matière de gestion et d'atténuation des répercussions socio-économiques:
- amélioration des ententes institutionnelles relatives à la coordination du projet et à la planification d'urgence;
- achèvement des plans d'utilisation des terres régionales pour la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort;
- accélération de la recherche fondamentale et appliquée dans l'Arctique;
- mise en oeuvre et extension des programmes de supervision et de contrôle, afin que l'on soit averti à l'avance des problèmes anticipés et imprévus; et
- mise en place de systèmes de soutien, et notamment déblocage de ressources financières et humaines, pour garantir que ces diverses fonctions seront exécutées.

Pares sont ceux qui contesteront l'importance de ces éléments de stragégie; mais c'est plutôt le caractère général des recommandations formulées dans le rapport qui est préoccupant.

Le rapport préconise, sans tenter de l'articuler, le contexte politique nécessaire à l'orientation de la planification du développement, pour ce qui est de l'exploitation pétrolière et gazière en mer de Beaufort. Il met de l'avant les recommandations qui permettront de dissiper certains éléments du climat d'incertitude politique, et notamment, sur la question de savoir si la proposition peut être mise en oeuvre d'une façon qui soit acceptable au plan environnemental et social. Cependant, le rapport néglige de traiter de façon explicite les implications fondamentales d'un développement énergétique échelonné de façon appropriée, en plusieurs étapes. Quels rapports, par exemple, ce projet aura-t-il avec des styles de vie traditionnels et une économie non salariale basée uniquement sur l'exploitation des ressources renouvelables? La Commission semble s'en tenir, dans une grande mesure, aux aspects gestion de l'impact et supervision du projet de son mandat, pour garantir que les possibilités d'un développement parallèle dans le Nord ne seront pas petit à petit compromises. Compte tenu du contexte défini au Chapitre 4, la stratégie envisagée mérite une analyse plus approfondie, laquelle aurait certainement pu faire apparaître au grand jour certaines des contradictions inhérentes aux positions actuellement défendues par le gouvernement.

En dehors des recommandations formulées dans certaines sections, et notamment concernant la navigation, les ports et le Bureau de coordination de la mer de Beaufort, on peut difficilement s'empêcher de penser que ce rapport ne contient rien d'autre qu'une liste de prescriptions générales qu'il sera difficile de mettre en oeuvre directement. Par exemple, certaines des recommandations ne font que confirmer les tendances générales de l'évolution des institutions (en particulier celles qui préconisent la dévolution de pouvoir administratifs plus grands aux territoires). Dans d'autres cas, on ne voit pas clairement ce que la Commission a en tête (voir les recommandations portant sur le contrôle local). Finalement, lorsque des recommandations plus spécifiques sont formulées, elles sont parfois redondantes, dans la mesure où elles ne font que décrire des pratiques et procédures existantes (par exemple, celles qui soulignent la nécessité de réviser les plans d'urgence avant l'approbation de la production). Rétrospectivement, le rapport identifie certaines lacunes dans la capacité du gouvernement de contrôler l'exploitation pétrolière e? gazière en mer de Beaufort, mais s'en remet dans une grande mesure au ministère responsable et aux autres organismes gouvernementaux pour concrétiser des recommandations.

Tableau 11

Cadre de gestion environnemental/Prise de décision pour l'exploitation de la mer de Beaufort (d'après les recommandations recevablescontenues dans le rapport de la commission)

Éléments de stratégie	Terme et conditions d'approbation	+Exigences opérationnelles et administratives	Recherche et surveillance à long terme
Dès que l'approbation a été obtenue, la production du pétrole peut commencer dans la région, à une petite échelle (soit 15,000 m^3 de pétrole par jour)	Les conditions suivantes doivent être remplies avant que la forage en vue de la production ne commence : • La capacité de nettoyage et d'invervention en cas d'écoulements de pétrole doit être démontrée • Les plans d'urgence doivent avoir été approuvés à la suite d'un examen officiel • un plan d'indemnisation globale doit être proposé • des ententes appropriées doivent être conclues pour que les organismes et les collectivités puissent gérer les conséquences socio-économiques de la croissance	• les analyses de sensibilité doivent être terminées • les modèles de trajectoire des écoulements de pétrole doivent être établis • des preuves satisfaisantes doivent être fournies quant à la formation et à l'emploi des résidents locaux pour ce qui est des procédures de nettoyage • des plans intervention en cas d'abandon d'urgence doivent être présentés • les méthodes de réparation sous la glace qui sont proposées pour les pipelines sous-marins doivent avoir été testées dans des conditions réelles • la Garde côtière est la seule instance autorisée à administrer, à planifier et à diriger les opérations d'intervention d'urgence • établissement de normes minimales concernant la capacité d'écoulement de pétrole, dans des conditions et des saisons diverses. • vérifications régulières des procédures d'intervention d'urgence • élaboration d'une stratégie intégrée concernant les substances chimiques dangereuses et toxiques.	• équipement de nettoyage en cas d'écoulements de pétrole et comportement, détection et effets des écoulements de pétrole survenant sur terre ou en eau douce dans l'Arctique • influence des îles artificielles sur la formation et sur le bris des glaces • détermination de ce que deviennent les hydrocarbures, les traces de métaux et les substances dangereuses provenant des activités industrielles.

Cadre de gestion : Une autre contrainte préjudiciable à la possibilité d'utiliser ce rapport dans le processus décisionnel gouvernemental concerne le couplage et l'articulation des recommandations. En dehors de certains renvois, les éléments-clés d'une approche en plusieurs étapes de l'exploitation pétrolière et gaziére ne sont pas exposés de façon très structurée. Ce n'est qu'en lisant trés attentivement le rapport qu'on commence à dégager un cadre de gestion, à l'intérieur duquel ces éléments-clés sont développés dans le but d'orienter la prise de décision pour le projet. Mettons qu'il s'agit, à la rigueur, d'une matrice d'exigences et de mesures opérationnelles, séparant, d'un côté, les mesures à mettre en oeuvre avant l'approbation finale, et de l'autre, celles ayant un caractère plus général et / ou à plus long terme.

Les modalités de la gestion avant l'approbation sont particulièrement critiques, compte tenu des hypothèses de supervision, d'atténuation et de recherche sur lesquelles la Commission a fondé ses recommandations quant à l'acceptabilité d'un projet à petite échelle. Si ces hypothéses avaient été expliquées de façon plus lisible et transparente, un peu comme dans l'exemple du Tableau 11, cela aurait peut-être désamorcé certaines des critiques adressées au rapport de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort, lui reprochant notamment de ne pas avoir expliqué clairement comment le gouvernement entendait examiner, réglementer et planifier l'exploitation du gaz et du pétrole (voir Fenge, 1984, p. 15). II aurait été plus approprié de définir un cadre à partir duquel on aurait pu s'attaquer à une tâche de plus longue haleine, à savoir mettre en place une stratégie de gestion de projet globale et coordonnée, et l'inscrire dans le contexte plus vaste de l'évolution des institutions et de la politique publique.

Finalement, cet ouvrage inachevé met l'accent sur un point beaucoup plus fondamental, celui de la continuité indispensable entre la phase publique du PEEE et les phases ultérieures de la prise de décision. En vertu du système fédéral, les organismes responsables et participants ont tout pouvoir discrétionnaire d'interpréter les conclusions et recommandations d'une commission d'examen. De fait, le MAINC (1985) a rédigé et publié une réponse systématique au rapport final. C'est là une étape nécessaire et utile pour dissiper les incertitudes qui planent au niveau de la politique et de la gestion, et dont nous avons déjà parlé. Mais cela suffit-il. vu l'importance potentielle de l'exploitation de la mer de Beaufort pour l'avenir du Nord, et vu l'ampleur des efforts consacrés à l'évaluation et à l'examen environnementaux? Autrement dit, que faire à partir de là?

Dans la perspective de la réaction du MAINC (1985, p. 1) au rapport de la Commission, la réponse à cette question semble être que les systèmes actuels d'approbation et de réglementation constituent le cadre général dans lequel s'inscrit le processus d'approbation des requêtes spécifiques de développement. Si telle est effectivement la position du ministère, alors les critiques concernant l'impact du processus sur la prise de décision sont fondées. Dans une telle éventualité, la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort aura peut-être le temps de réfléchir à l'impact de ses recommandations sur la gestion gouvernementale. Cependant, l'aspect sur lequel il faut insister ici ne concerne pas tellement les réflexions de la Commission ou les intentions du MAINC quant à la façon de traiter les requêtes futures, ou en instance, relatives à l'exploitation du gaz et du pétrole en mer de Beaufort; ce qui est grave, c'est l'absence de tout mécanisme officiel d'approbation et de mise en oeuvre des recommandations.

Pour le moment, cet aspect du PEEE n'est qu'un vague ajout à l'examen de la Commission (ou à l'évaluation initiale). Cela compromet sérieusement la crédibilité du processus. Sans suivi systématique et visible, les examens publics ne sont qu'une perte de temps. II faudrait, au minimum, que le ministère responsable tienne compte des réactions et des réponses du public. Mieux encore, if faudrait que les activités de contrôle et d'examen du développement deviennent des éléments opérationnels du PEEE. Tant que cela ne sera pas le cas, le processus d'examen public ne sera qu'un exercice futile et non fonctionnel.

CONCLUSION: CONTRIBUTION DU RAPPORT DE LA COMMISSION

1. Le rapport de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort contient les renseignements qui lui ont été demandés, en vertu de son madat, par le ministère responsable. Dans l'ensemble, et de façon raisonnable, il traite les questions posées, reflète la structure de la participation du public et présente avec précision la principale recommandation destinée au gouvernement.

2 Les principales conclusions du rapport ont été raisonnablement bien reçues par les parties les plus concernées, à savoir le gouvernement, l'industrie et les collectivités locales résidant dans les zones d'impact. Cependant, les groupes d'intérêt environnementaux n'ont pas montré beaucoup d'enthousiasme quant à l'utilité du rapport pour la prise de décision future en matière de projet et de politique.

3. L'étude approfondie des principales critiques formulées par les groupes environnementaux permet de faire ressortir les points suivants :

   i) le fondement sur lequel s'appuie la principale conclusion du rapport, concernant l'acceptabilité sociale et environnementale de la construction d'un pipeline à faible diamètre, n'est pas parfaitement clair;

   ii) les exigences politiques et institutionnelles relatives à la gestion gouvernementale de l'exploitation du pétrole et du gaz en mer de Beaufort n'ont pas été examinées de manière incisive; et

   iii) les diverses recommandations formulées ne sont pas articulées en fonction de la séquence des décisions devant être prises à l'avenir.

4. D'un autre côté, l'EIE a fait l'objet de très nombreuses réserves au plan méthodologique, et les documents de position du gouvernement se sont révélés plus descriptifs qu'analytiques. Dans ces circonstances, la recommandation formulée par la Commission en faveur d'une approche en plusieurs étapes pour l'exploitation et le transport du

gaz et du pétrole peut être considérée comme une façon appropriée et souple de répondre à un climat incertain et controversé. Cela est tout à fait conforme aux pratiques actuelles d'évaluation environnementale.

5. La contribution essentielle que le rapport de la Commission peut apporter au processus décisionnel gouvernemental se situe au niveau de sa définition explicite et novatrice des nouvelles régles du jeu gouvernant l'exploitation du gaz et du pétrole en mer de Beaufort. Parmi ces nouvelles règles du jeu, citons par exemple l'approche adaptative; il s'agit d'une approche susceptible de s'adapter à la conception des politiques et fondée sur la recherche et la gestion expérimentales. II faut par contre noter une lacune subséquente, à savoir que les principales recommandations du rapport sur le développement de projet ne sont pas présentées dans un cadre intégré de gestion environnementale.

6. Cette lacune, qui reste à combler, suppose l'existence d'un problème structurel beaucoup plus essentiel au sein du processus d'examen par une commission d'évaluation environnementale, à savoir son manque de lien avec les phases ultérieures du processus décisionnel gouvernemental. On ne sait pas toujours clairement ou se situe le rapport dans ce processus, et quelle influence il a sur le déroulement des activités et la prise de décision. Plus que tout autre facteur, l'absence d'un suivi visible au niveau des organismes responsables comme des organismes participants compromet la crédibilité du processus et le bien-fondé même d'un examen public.

SECTION III

LEÇON À TIRER POUR L'AMÉLIORATION DU PROCESSUS

Mis sur pied en 1974, cela fait donc un peu plus de dix ans que le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement fonctionne. Pendant cette période, plusieurs milliers de projets et d'activités ont fait l'objet d'une évaluation initiale, et un grand nombre de propositions majeures de développement ont été soumises à l'examen officiel de commissions indépendantes. La nature même du processus veut que la phase publique du PEEE soit en constante évolution. A des degrés divers, chaque examen d'une commission se fonde sur les expériences passées, se distingue par des caractéristiques particulières qui témoignent de la nature et de la portée des questions de même que des intérêts en jeu, et crée un précédent au niveau des procédures et des répercussions politiques. Cette section met l'accent sur les leçons qu'on peut tirer de l'examen de la mer de Beaufort, pour l'amélioration du processus. Le Chapitre 7 se concentre sur l'élaboration d'une stratégie d'avenir et sur l'application du PEEE pour ce qui est d'examiner des propositions de développement régional; le Chapitre 8 traite des recommandations concernant les changements à apporter aux procédures et pratiques, suite à l'expérience de la mer de Beaufort.

CHAPITRE 7 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LES APPLICATIONS FUTURES DU PEEE À DES PROPOSITIONS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Jusqu'à la soumission de la proposition de la mer de Beaufort, les examens publics d'évaluation environnementale dans le Nord ont surtout porté sur des projets spécifiques ayant atteint un stade relativement avancé de définition et de conception. Par opposition, la Commission de la mer de Beaufort à été chargée d'évaluer les effets cumulatifs et à long terme d'un scénario de développement régional, faisant intervenir des concepts de production, de nouvelles options de transport et des installations spécifiques. La Commission a également été chargée de clarifier le contexte politique et les répercussions de la proposition au niveau de la gestion. La portée de l'enquête a suscité des incertitudes quant aux politiques et aux méthodologies, et des attentes divergentes quant au type d'examen jugé approprié. Comme l'illustre le Chapitre 4, la relation entre la fonction et la forme de l'examen du processus était de nature reflexive plutôt que linéaire.

Dans ce chapitre, les conclusions présentées à la Section II sont réaffirmées dans l'optique d'une amélioration du processus. L'accent n'est plus tant mis sur ce qui a été fait que sur ce qui peut être fait. Une distinction est établie entre le caractère approprié de l'approche adoptée pour l'examen relatif à la mer de Beaufort, et la capacité et l'adaptabilité intrinséques du processus. Le but essentiel de la comparaison qui est faite consiste à savoir si le BFEEE peut ou non s'appuyer sur une approche conventionnelle basée sur un EIE pour examiner des propositions de développement régional combinant des éléments de politique et de programme, de même que certains éléments spécifiques à tel ou tel projet. À partir de l'expérience de la mer de Beaufort, on a envisagé un modèle de rechange pour ce niveau de l'évaluation environnementale. En conclusion, ce chapitre formule des lignes directrices et des recommandations concernant la mise en oeuvre de cette approche.

PERTINENCE DE L'APPROCHE ADOPTÉE POUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE LA MER DE BEAUFORT

À première vue, croire que l'on puisse procéder à un examen conventionnel de la proposition relative à la mer de Beaufort semble plutôt optimiste et déplacé. Ce n'est qu'en se fondant sur des hypothèses générales quant à la conception du projet, aux possibilités d'atténuation et à une technologie qui demande encore à faire ses preuves, que les promoteurs ont pu réduire les questions au format d'analyse exigé. Les dimensions spatio-temporelles de l'enquête ont amplifié les insuffisances méthodologiques, inhérentes à une analyse spécifique à un site et à un projet. Par conséquent, la préparation de l'EIE s'est révélée coûteuse, longue et relativement peu productive. Et comme les conclusions étaient suspectes, les renseignements fournis ont été sous-utilisés par la Commission dans son rapport final.

En outre, la commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort avait la responsabilité de clarifier le cadre politique et institutionnel dans lequel devait s'inscrire l'examen d'impact, Or, il est difficile d'élaborer un EIE tant qu'un cadre raisonnablement clair n'a pas été défini concernant les objectifs et stratégies, par rapport auquel il soit possible d'évaluer les pertes ou les sacrifices que peut entraîner tel ou tel projet. C'est pourquoi on a souligné plus tôt la réticence de la Commission à voir son enquête transformée en un document de position du gouvernement, se caractérisant par la description et la promotion du projet plutôt que par l'évaluation et la réflexion. En l'absence d'une définition raisonnable du contexte politique, le défi considérable que représente l'évaluation environnementale de la proposition relative à la mer de Beaufort n'en était que plus difficile à relever.

Par le biais de ses recommandations de principe, la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort s'est efforcée de pallier et de compenser les limites connues d'une analyse fondée sur un EIE. Elle a préconisé d'aborder le développement en plusieurs étapes, en s'appuyant sur les activités de surveillance et de recherche. Elle a souligné que l'évaluation d'impact était un processus continu et iteratif, au sein duquel la capacité limitée de prédire les changements importants ne faisait que souligner l'importance d'une approche expérimentale, permettant de dissiper les incertitudes et de tirer les leçons de l'expérience. Malheureusement, le rapport final ne développe pas le concept de l'adaptabilité jusqu'à sa conclusion logique, dans la mesure où la Commission n'a pas spécifié comment le processus d'examen et de gestion de projet devait évoluer à l'avenir, et n'a pas non plus fait état des leçons apprises au cours de l'enquête.

Ce qui est encore plus important, c'est de savoir si le rapport de la Commission aurait pu être réalisé de façon plus efficace et moins coûteuse sans recourir à un EIE. Les critiques du processus ont tout simplement décrété qu'un groupe d'experts serait arrivé en quatre semaines aux mêmes conclusions que l'examen de la mer de Beaufort (REES, 1984). Il s'agit là d'une simplification extrême qui ignore l'ampleur des efforts de collaboration à déployer pour susciter et obtenir un début de consensus. En même temps, il est évident que le processus classique n'était pas particulièrement approprié pour traiter des questions à long terme et à longue échelle soulevées par la proposition de la mer de Beaufort. Rétrospectivement, on peut dire qu'en sous-entendant que la Commission était plus ou moins censée s'appuyer sur des procédures éprouvées et testées, le mandat a été trop prudent d'une part, et a sous-estimé, d'autre part, les capacités d'adaptation beaucoup plus grandes qu'auraient pu révéler

une analyse d'impact et un examen public, vue l'envergure sans précédent de la proposition.

MODÈLE DE REMPLACEMENT

Il est naturellement beaucoup plus facile de formuler des hypothèses que d'exercer des choix réels. Par conséquent, il est ligitime que les adeptes d'une approche fondée sur un EIE aient cherché à connaître les solutions de remplacement envisageables à l'avenir pour ce genre d'exercice ou pour des programmes de développement régional. Un modèle de remplacement est présenté plus loin. Il se fonde sur l'hypothèse que les facteurs ayant influencé le choix de la stratégie sélectionnée pour l'examen de la Commission de la mer de Beaufort ne seront plus les mêmes en raison de l'expérience menée, L'approche vise à examiner et exploiter les possibilités d'adapter de façon créative la phase publique du PEEE pour répondre aux propositions et programmes de développement régional amorcés par l'industrie ou dirigés par le gouvernement.

Un scénario de développement régional à grande envergure exige l'adoption d'un processus d'évaluation environnementale en plusieurs étapes. Ce processus pourrait commencer par une analyse stratégique des tendances, des questions et des répercussions environnementales. L'objectif devrait être de définir un cadre intégré de gestion du développement, permettant de faire le lien entre les critères et les conditions requises pour l'octroi des approbations, à chaque phase-clé d'un processus à caractère évolutif. Un tel cadre devrait permettre d'orienter les activités ultérieures tout en étant modifié par elles. Par exemple, les données de base sur la recherche et la surveillance permettront d'élargir progressivement le cadre nécessaire à la réalisation d'évaluations sur les risques et la technologie de base et, par la suite, d'analyses d'impact spécifiques à tel ou tel projet. **À** leur tour, ces exercises pourraient être reliés les uns aux autres afin d'évaluer, de suivre et de gérer les effets cumulatifs du développement. Bref, l'évaluation et l'examen en matière d'environnement pourraient être transformés, sur le plan opérationnel, en un processus dynamique permettant d'acquérir une perspective holistique de l'évolution du changement, perspective au sein de laquelle le tout serait supérieur à la somme des parties qui le composent.

Pour que cette approche fonctionne bien, il est essentiel d'accorder beaucoup d'importance à l'examen stratégique initial des questions et répercussions environnementales. C'est un peu ce qui correspondrait au processus d'établissement de la portée, dans une analyse d'impact classique (Marshall, Ross et Sadler, 1986). L'accent serait mis sur la nécessité de dresser une liste des possibilités et des problèmes, de même que des options disponibles pour exploiter les premières et résoudre les seconds. Cet exercice devrait replacer le concept de développement dans son contexte, en indiquant ce qui est important, ce qui ne l'est pas, et pourquoi. En d'autres termes, le processus doit être orienté vers les problèmes et centré sur les valeurs, son but doit être d'identifier clairement les questions qui se posent et les parties affectées, ainsi que les relations d'interdépendance qui existent entre leurs objectifs, intérêts et préoccupations respectives (au niveau local, régional et national). Il devrait indiquer au gouvernement la voie à suivre pour intégrer les dimensions socio-économiques et environnementales à la prise de décision en matière de développement, tout en fournissant une perspective de gestion informée sur la question de savoir s'il faut ou non donner le feu vert à telle ou telle proposition, et si oui, sous quelle forme et de quelle façon.

On peut envisager plusieurs moyens d'adopter un telle approche. Une approche inspirée du processus actuel pourrait prendre la forme suivante :

1. Les organismes du gouvernement seraient chargés de rédiger des documents de position ayant pour but d'examiner de manière critique les régimes institutionnels et politiques publics dans le cadre desquels la proposition serait ensuite justifiée, évaluée, approuvée et mise en oeuvre.

2. Les promoteurs élaboreraient une stratégie de gestion environnementale (SGE) qui aurait pour but de faire ressortir l'approche recommandée concernant la planification et le rythme d'exécution du projet. Entre autres, la SGE pourrait inclure:

   a) une brève description du projet:

   b) un énoncé des besoins et des solution de rechange;

   c) une évaluation régionale préliminaire des écosystèmes, des modalités d'utilisation des ressources et des collectivités humaines susceptibles d'être touchées; et

   d) un résumé des recherches de base, des études techniques et des programmes de surveillance nécessaires au passage de la proposition du stade de principe à celui de la réalisation sur le terrain.

Grâce à un tel modèle, les organismes participants du gouvernement, les collectivités touchées du même que le public intéressé auraient l'occasion de façonner de manière positive le profil futur du changement, au lieu de ne faire que réagir à des propositions spécifiques. Vu sous cet angle, le but de l'évaluation environnementale consiste donc à identifier des stratégies de développement économique écologiquement réalisables et socialement acceptables, et d'établir les activités de recherche et de gestion nécessaires à leur mise en oeuvre. Les examens et les évaluations gouvernementaux devraient être restructurés pour devenir des exercices créatifs, centrés autant sur les avantages que sur les coûts du développement. **À** son tour, une telle approche sous-entend un processus beaucoup plus fondé sur l'intégration et la collaboration. On pourrait faire évoluer en ce sens une évaluation ou un exament graduel en encourageant les collectivités et les groupes d'intérêt environnementaux concernés à rédiger leur propre SGE (au lieu de s'opposer à la SGE des promoteurs). De tels documents permettraient de préciser et d'officialiser les compromis en jeu et, ce qui est plus ambitieux, d'identifier les possibilités de conciliation mutuelle des intérêts, par voie de négociation bilatérale ou multipartite.

Dans le Nord, l'évaluation environnementale régionale ou locale devrait faire partie intégrante de la planification globale de l'utilisation des terres. Cette forme d'évaluation exige que les écosystèmes soient présentés en des termes dynamiques et orientés vers les procédés. On ne peut dégager de perspec-

tives sociales et environnementales qu'en considérant la gamme variée des utilisations et activités qui sont appropriées a tel région, district, ou zone de planification. L'évaluation environnementale régionale ou locale devrait permettre l'identification de certains seuils de développement, et définir le contexte de l'affectation des ressources. Elle devrait être suivie par des analyses plus détaillées permettant d'appuyer l'évaluation d'impact et la gestion spécifique de tel ou tel projet, ou encore favorisant la réalisation d'évaluations collectives concernant des types discrets de développement. Dans le cadre du PEEE, un tel processus pourrait être envisagé comme une enquête conjointe au sein de laquelle les collectivités, le gouvernement, l'industrie et toutes les autres parties intéressées pourraient pourraient travailler ensemble afin de bâtir des bases mutuellement acceptées pour la négociation des mesures d'indemnisation et d'atténuation.

Certaines régions du Nord, et notamment la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort, sont déjà caractérisées par des schémas parallèles et bien définis de développement socio-économique, fondés sur l'utilisation des ressources renouvelables, d'une part, et non renouvelables, de l'autre. Ces deux systèmes ne coexistent pas très facilement. Dans ces conditions, il vaudrait mieux parler de réévaluation environnementale pour une développement durable, afin que les options de vie traditionnelle ne soient pas progressivement remplacées par les effets cumulatifs du développement des ressources non renouvelables et des pressions exercées vers une économie de salaires.

RÉTROSPECTIVE ET PROSPECTIVE

Un grand nombre d'éléments du modèle de rechange présenté plus haut se trouvaient déjà sous une forme ou l'autre dans l'examen de la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort. Leur reconsidération dans l'optique recommandée pour les examens futurs, permet de faire une comparaison avec l'approche suivie par la commission de la mer de Beaufort. **À ce** titre, il est utile d'insister à nouveau sur le fait que ce modèle de rechange a été élaboré avec le recul de l'expérience et qu'il porte sur ce que l'on pourrait faire à l'avenir. La Commission de la mer de Beaufort s'est vue confier un mandat sans précédent, et elle était censée s'appuyer sur des procédures et pouvoirs classiques pour s'en acquitter. Il n'existait pas d'option de rechange clairement définie au début du processus, et elle n'a pas vraiment eu l'occasion de s'écarter des méthodes éprouvées et connues. Une fois engagés sur la voie de l'EIE, la Commission, les promoteurs et les participants avaient déjà investi trop de temps et d'efforts au niveau de la stratégie pour qu'il soit pratique de s'en écarter.

La leçon essentielle à tirer de l'expérience, compte tenue de ces conclusions, c'est que le PEEE est capable de traiter des questions de développement Régional, à condition que certains ajustements soient apportés aux pratiques et procédures conventionnelles.

1. Tels qu'ils sont structurés à l'heure actuelle, les examens des commissions d'évaluation environnementale ne sont pas suffisamment aptes à traiter des propositions de développement régional (et les évaluations initiales n'en traitent pas du tout).

2. Pour accroître la capacité de l'exercice, il est nécessaire de remplacer une enquête classique à fondement technique par une approche davantage orientée sur les politiques et basée sur les valeurs, et ayant pour objectif de préciser les questions et les intérêts en jeu, de même que la nature des compromis à faire.

3. Selon les circonstances, on pourrait envisager de recourir à une évaluation environnementale dans le cas d'un projet de développement régional pour atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

   a) pour appuyer la gestion gouvernementale et le processus d'approbation des propositions de développement à échelle régionale, ou encore pour appuyer une série d'applications connexes proposées par le secteur privé;

   b) pour contribuer à l'examen au niveau des politiques et à l'évaluation au niveau des programmes de l'impact des stratégies énergétiques, industrielles et économiques du gouvernement; et

   c) pour définir le cadre dans lequel devraient s'inscrire les analyses subséquentes d'impacts cumulatifs ou spécifiques à tel ou tel projet, dans des zones où l'on prévoit une accélération de la croissance.

4. Cette approche mérite d'être davantage utilisée au nord du soixantième parallèle. L'évaluation systématique des rapports qui existent entre le secteur de l'énergie, des mines, des transports et autres activités économiques, d'une part, et le potentiel et les contraintes du Nord, d'autre part, devraient aider à déterminer les capacités de réalisation du développement régional. Un tel examen peut être entrepris de façon «autonome» pour arrêter les lignes directrices relative aux évaluation et aux approbations de la technologie, pour une catégorie de projets ou pour un projet spécifique, ou encore pour appuyer le processus plus global de planification de l'utilisation des terres du Nord.

5. Les évaluations environnementales portant sur les politiques, les programmes ou les propositions de développement régional, que ceux-ci relèvent de la responsabilité du gouvernement ou de l'industrie, représentent potentiellement un prolongement important de la portée des activités du PEEE. C'est là une condition prérequise et primordiale pour assurer un développement durable. Les rapports de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987) et du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (1987) insistent sur l'importance de l'intégration de considérations environnementales aux plus hauts niveaux du processus décisionnel. L'enquête sur la mer de Beaufort s'avère une démonstration importante des potentiels et des problèmes associés à l'utilisation et à l'application d'une évaluation environnementale comme moyen d'atteindre ses fins. Ses leçons revêtent une pertinence particulièrement importante aujourd'hui, du fait que les principes et objectifs d'un développement durable commencent à s'infiltrer dans la réflexion et les pratiques des gouvernements fédéral et provinciaux.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent visent à appuyer la marche à suivre définie plus haut.

Recommandation 1 : La portée du PEEE devrait être officiellement élargie de façon à englober l'évaluation environnementale des politiques, des programmes et des propositions de développement régional.

L'évaluation environnementale doit devenir davantage proactive et façonner l'évoluation des structures décisionnelles en matière de développement, afin de relever les défis mis à jour par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et par le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Telle qu'elle est formulée à l'heure actuelle, la politique fédérale donne instruction aux organismes participants d'appliquer le PEEE aux programmes, de même qu'à certains projets et activités. Cependant, en pratique, une telle instruction est rarement suivie. L'examen de la mer de Beaufort (et plus récemment de couloir Thompson-Fraser) a été un précédent important qui augure de nouvelles possibilités, à l'avenir, de procéder très tôt à l'analyse stratégique et graduelle des propositions de développement régional. Encourager davantage cette forme d'évaluation va de pair avec les progrès politiques, institutionnels et méthodologiques présentés plus loin.

Recommandation 2 : Un cadre politique pour la conception et la mise en oeuvre de cette approche devrait être intégré aux propositions soumises au Cablnet dans le but de réformer complètement le système du PEEE.

La phase actuelle de la consultation publique sur les moyens d'améliorer les politiques et procédures du PEEE, phase qui a commencé avec la publication du livre vert (BFEEE, 1987) représente un occasion majeur d'examiner les nouvelles initiatives et options de rechange qui se présentent. La consultation publique est un contexte systémique qui permet de déterminer la place particulière que doit occuper l'évaluation environnementale des politiques, programmes et propositions de développement régional. Si l'on considère le rôle de l'examen de la mer de Beaufort et les relations qu'il entretient avec le processus décisionnel gouvernemental, force est de constater qu'un grand nombre des problèmes rencontrés par le PEEE découlent de lacunes qui se situent au niveau de cadre plus général de la politique publique. En outre, le processus actuel n'est pas vraiment à même de pallier ces lacunes, et cela est dû au fait qu'il s'appuie sur un EIE pour examiner les projets cas par cas. II est tout aussi évident qu'il faudrait envisager d'étendre la portée du PEEE aux phases antérieures à la prise de décision en matière de développement, et ce pour appuyer plutôt que pour remplacer la planification globale de la gestion des ressources et de l'utilisation des terres.

Recommandation 3 : L'évaluation environnementale des scénarios de développement régional de grande envergure devrait constituer le point de départ d'un processus coordonné et en plusieurs étapes, permettant d'examiner et de contrôler de façon continue les différents projets et activités qui les composent.

Cette approche est essentielle à la mise au point d'un cadre intégré de gestion environnementale et de planification du développement, dans les régions qui sont susceptibles de connaître des schémas nouveaux de croissance économique. Cette approche est particulièrement pertinente pour les régions éloignées et pour les régions du Nord. Si l'on veut établir un modèle pour les examens réalisés par une commission, il faut qu'il commence par une analyse stratégique des possibilités et contraintes environnementales que représentent les mesures proposées. Cela permettra d'identifier les options et les conditions requises pour les activités continues d'évaluation, de surveillance et de prise de décision. Dans le contexte du PEEE, il est nécessaire d'établir un répertoire de mécanismes supplémentaires, qui viendront s'ajouter aux examens classiques des commissions. Dans le cas de la proposition sur la mer de Beaufort, par exemple, un grand nombre des questions qui se sont posées après que la Commission ait rempli ses fonctions auraient pu être réglées grâce aux procédures de réglementation en place. Certaines composantes du projet peuvent exiger un examen plus approfondi. En fonction de l'importance environnemenatale de ces composantes, on peut prévoir des examens à moindre échelle, pouvant durer plusieurs semaines ou plusieurs mois, et être effectués par un seul commissaire, ou encore par un groupe de travail de deux ou trois personnes. D'autres questions, comme les mesures d'atténuation ou d'indemnisation, s'avèrent parfois plus faciles à résoudre par la négociation face à face, plutôt qu'indirectement ou par le truchement d'un médiateur ou d'un arbitre.

Recommandation 4 : Une conférence postérieure aux travaux de la Commission devrait être organisée afin d'évaluer les progrès réalisés au niveau de l'examen et de la gestion du développement de la mer du Beaufort et afin de mettre en place, dans ce but, un cadre coordonné.

La Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort n'a pas précisé les conditions supplémentaires requises pour l'évaluation d'impact et l'examen public de la proposition sur la production et le transport des hydrocarbures. Un nombre suffisant d'événements et d'initiatives sont toutefois intervenus et ont modifié les données du problème. En particulier, il faut citer l'impact qu'ont eu les changements des conditions du marché sur le calendrier du promoteur, ainsi que les changements que l'on a proposé d'apporter aux processus de réglementation, d'évaluation et de planification dans le Nord. Ces changements donnent un caractère d'incertitude au régime actuel de la gestion. Il est important que le MAINC fournisse un rapport d'avancement pour mettre les choses au clair et rendre ces événements plus transparents pour le public, afin qu'il puisse davantage participer. Le transport et la production des hydrocarbures de la mer de Beaufort sont lourds de conséquences fondamentales pour l'avenir du Nord.

Recommandation 5: Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE), avec l'appui du PEEE et d'autres organismes fédéraux et provinciaux intéressés, devrait faire enquête sur les questions méthodologiques et institutionnelles que pose l'évaluation environnementale des politiques, programmes et propositions de développement.

Il sera nécessaire d'élaborer de nouvelles méthodes d'analyse et de conclure de nouvelles ententes institutionnelles pour mener à bien l'évaluation environnementale des décisions de développement, avant de passer au stade du projet. Le modéle de rechange présenté dans ce chapitre pour l'évaluation environnementale des programmes fédéraux de développement est surtout axé sur les projets de grande envergure, comme celui de la mer de Beaufort, qui sont hautement susceptibles d'affecter les systémes écologiques et sociaux. Il est nécessaire de poursuivre l'effort de recherche et de développement autour de ce concept, et autour du concept d'une évaluation locale pour appuyer la planification de l'utilisation des terres dans le Nord et autour du concept d'une évaluation environnementale des politiques et stratégies économiques du gouvernement, en général. Les principes du développement durable fournissent un cadre conceptuel pour une telle analyse. Cependant, ce cadre doit se traduire en termes opérationnels, en précisant par exemple le rôle comme garant l'évaluation des incidences environnementales d'un développement durable, et en influençant l'évaluation du processus décisionnel en matière économique. Le CCREE devrait encourager ce type d'évaluation (peut-être en collaboration avec d'autres institutions, comme le Conseil des sciences du Canada, par exemple). Il est également bien placé pour entreprendre ultérieurement des recherches sur les outils et techniques d'intégration de l'analyse économique et environnementale. Ces initiatives répondraient à point nommé à la liste des mesures à prendre définie dans le rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie.

CHAPITRE 8 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LES PRATIQUES ET PROCÉDURES D'EXAMEN

Si la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a choisi une stratégie prudente, elle a fait preuve d'innovation au niveau des pratiques et des procédures. Un processus à plusieurs composantes a été mis en oeuvre pour mener à bien le mandat de la Commission. Rétrospectivement, il semble que la Commission ait apporté et officialisé beaucoup plus de changements au processus que ne l'ont fait jusque là l'ensemble des commissions chargées d'étudier l'environnement du Nord. Le chapitre 5 traite en détail de ces changements. Le présent chapitre tente d'utiliser davantage l'expérience acquise pour réorganiser et améliorer les pratiques et procédures.

Un processus efficace est un processus qui met en oeuvre et intègre les trois «r» : analyse rigoureuse, consultation réactive et administration responsable. Un processus efficace doit se fonder sur une approche plus disciplinée pour déterminer les questions essentielles, pour centrer l'EIE et autres documents, et pour évaluer les conclusions. Une fois que cette infrastructure est mise en place, on peut adopter, selon les circonstances, des mesures flexibles permettant de susciter la participation du public et de s'acquitter de l'obligation de rendre compte.

POUR UNE APPROCHE MÉTHODIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Chaque commission se heurte à un problème constant : celui d'être absorbée par des questions marginales, ensevelie sous le papier et, par conséquent, submergée par le temps que prennent les phases d'analyse et d'examen publics. En raison de la portée et de la complexité du mandat qui lui a été confié, la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a été obligée de revoir les procédures que l'on utilise habituellement pour analyser les questions et traiter les données. En fait, le processus a été marqué par plusieurs tentatives de recentrage de l'examen sur les questions importantes. Ce n'est que relataivement tard, soit juste avant la dernière série d'audiences publiques, que la Commission a pu recentrer l'examen. Or, à ce moment-là, bien sûr, l'EIE et autres documents pertinents avaient déjà été rédigés et reçus. Les tentatives précédentes d'établissement de la portée et de centrage du sujet, notamment lors des réunions consacrées aux lignes directrices sur l'EIE, n'ont pas eu beaucoup de succès. Il a fallu attendre la publication de l'Enoncé des lacunes, pour que la Commission puisse fournir le degré nécessaire d'instructions au promoteur, clore la phase de collecte des renseignements, ou désamorcer les interventions et discussions répétitives (qui se sont poursuivies jusqu'à la dernière série d'audiences publiques). Plus que tout autre facteur, c'est cela qui a prolongé la durée nécessaire pour mener à bien l'examen.

En même temps, il faut reconnaître l'existence de circonstances atténuantes. Les questions étaient complexes et interdépendantes, et elles revêtaient une importance tellement fondamentale pour les résidents du Nord qu'un certain degré de répétition des préoccupations était justifié. Tout aussi importantes, les innovations apportées, comme le séminaire sur les questions à l'étude, les réunions consacrées aux lignes directrices sur l'EIE et l'analyse des questions avant les audiences, ont été riches de leçons au niveau de la procédure, et les commissions à venir pourront les utiliser avec profit. Par dessus tout, l'expérience de la mer de Beaufort a souligné qu'il était possible de restructurer le processus de façon à définir une approche plus disciplinée.

Recommandation 1 : Le processus classique d'examen des commissions d'évaluation environnementale devrait être réorganisé selon les cinq phases suivantes, afin d'encourager un examen des propositions plus systématique et efficace au niveau des coûts :

a) établissement du mandat;

b) avertissement du public;

c) établissement de la portée des questions;

d) centrage de l'analyse;

e) évaluation du EIE et autres documents.

Chaque étape represente une catégorie importante d'activités, et elle est essentielle pour que l'étape suivante se déroule en douceur et efficacement. De par sa portée, l'examen de la mer de Beaufort a fait la démonstration des difficultés qui peuvent se poser lorsque le processus s'enlise à cause de tâches inachevées, et lorsque la situation s'aggrave aux phases subséquentes. Ce qui est encore plus important, c'est qu'il a fait la démonstration des pratiques et procédures que l'on peut adopter pour renverser cette tendance. On trouvera ci-après des recommandations et observations spécifiques sur ce point.

Recommandation 2 : Le mandat des commissions d'évaluation environnementale devrait faire l'objet d'une négociation conjointe entre le ministère responsable et le BFEEE (au nom de leur ministre respectif), avec la possibilité de consulter les parties touchées ou intéressées avant qu'il ne soit finalisé.

Pour le moment, l'établissement du mandat des commissions d'évaluation environnementale représente une procédure relativement ponctuelle menée au niveau interne au sein du gouvernement. Cette procédure commence par l'envoi d'une lettre de soumission au ministre de l'Environnement, dans laquelle sont précisées les conditions de l'examen. Le ministère responsable et le BFEEE se rencontrent pour en

discuter avant que le(s) ministre(s) n'émette(ent) le mandat final. Des sondages sont effectués officieusement à propos des préoccupations du public, et on tient implicitement compte de leurs résultats dans le projet du mandat initial. C'est la raison pour laquelle il arrive souvent que l'on conteste la pertinence d'un mandat par rapport à tels ou tels intervenants. Dans le cas de la mer de Beaufort, le mandat de la Commission a été contesté jusqu'aux dernières étapes de l'examen. Un processus plus systématique aurait pour corollaire important la possibilité de nommer rapidement les membres d'une Commission, afin qu'ils participent à l'élaboration finale du mandat.

Recommandation 3 : Le secrétariat des commissions devrait préparer un prospectus et le(s) promoteur(s) devrait(aient) préparer une description de la proposition afin d'avertir à l'avance le public de la situation générale, des objectifs et de la portée de l'examen.

Ce prospectus aurait pour objectif de préciser, dès le début, le mandat de la Commission et l'approche proposée pour l'analyse et la discussion des problèmes faisant l'objet de l'examen. Appuyé par une description de projet et par un profil des impacts, ce document devrait définir le cadre de l'examen pour ce qui est du fond et des procédures. Il devrait inclure:

- le mandat de l'examen;
- un énoncé des principales procédures gouvernant la conduite du processus et des questions connexes exigeant une étude plus approfondie;
- une analyse préliminaire de l'évolution et de la nature des questions liées à la proposition.

Ce prospectus est envisagé comme un document de base pour l'établissement de la portée de l'évaluation.

Recommandation 4 : Suite à la parution du prospectus, une série d'ateliers consacrés à l'établissement de la portée de l'évaluation devrait être organisée par les commissions, afin d'identifier et/ou de confirmer les préoccupations et intérêts liés à la proposition.

L'objectif de l'établissement de la portée de l'évaluation consiste tout d'abord à déterminer la gamme des questions qui se posent et, deuxièmement, à évaluer leur importance. Lors d'une réunion de deux jours, par exemple, une partie de la première journée pourrait servir à dresser la liste des problèmes, et le reste du temps à mettre en lumière les questions importantes. Cette approche devrait être plus interactive et centrée que le séminaire sur les questions à l'étude tenu par la Commission de la mer de Beaufort, ou même que des initiatives plus récentes et explicites d'établissement de la portée, comme celles prises dans le cadre de l'Enquête sur Lepreau II. Il peut également s'avérer utile d'expérimenter des procédures de négociation et de médiation pour établir la portée des questions.

Recommandation 5 : Les lignes directrices sur l'EIE devraient contenir des instructions explicites sur la façon de centrer l'analyse, s'appuyant sur l'organisation et l'analyse systématique des catégories de problémes.

Les efforts déployés par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort pour regrouper et classer les problèmes avant la dernière série d'audiences publiques, représentent un progrès majeur par rapport aux pratiques et procédures d'examen habituelles. Depuis, d'autres commissions ont adopté cette approche; cependant, il reste encore à l'intégrer pleinement à la préparation du projet de lignes directrices sur l'EIE. Une fois que cela sera fait et une fois que la phase de l'examen et des commentaires publics sera terminée, la Commission devrait être en mesure d'émettre des lignes directrices concernant la préparation d'un EIE, permettant d'aborder les questions importantes en profondeur, au lieu d'essayer de tout couvrir superficiellement. Résultat, le(s) promoteur(s) et les autres participants seront davantage en mesure de déterminer le caractère suffisant ou insuffisant du document soumis.

Recommandation 6 : Les réunions techniques ou générales ayant pour but d'évaluer l'EIE et autres documents devraient être restructurées de façon à permettre de traiter de maniére systématique et créative les problémes qui se posent.

L'avance prise par la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort dans ce domaine devrait être consolidée et augmentée. Assigner tel ou tel jour d'audience à tel ou tel thème n'est pas suffisant. On pourrait subdiviser encore les réunions générales autour de sujets spécifiques. Dans ce cadre, il faudrait qu'il y ait davantage de possibilité d'expérimenter des approches plus interactives en matière de résolution des problèmes, fondées sur la négociation directe ou avec un médiateur. On pourrait employer cette approche pour les questions techniques (c'est-à-dire analyse des risques et planification d'urgence) et pour les problèmes ayant davantage trait aux intérêts et aux valeurs en cause (par exemple, atténuation et indemnisation). Selon les circonstances, une commission pourrait avoir le pouvoir discrétionnaire de déclencher ce processu avant la dernière série d'audiences publiques, de façon à ce que les résultats puissent être rapportés et examinées lors de celles-ci.

Recommandation 7 : Le processus d'examen des commissions d'évaluation environnementale doit pouvoir s'adapter aux problèmes traités et aux réactions du public concerné.

Le processus d'examen, défini au terme des précédentes recommandations, se propose de promouvoir une étude des problèmes plus systématique et, par conséquent, plus efficace au niveau des coûts. On tente d'institutionnaliser dans le processus actuel certaines mesures supplémentaires pour réduire les retards et les frustrations qu'entraîne nécessairement la répétition des interventions ou la discussion des mêmes problèmes, à différentes étapes de l'examen. La restructuration vise surtout des propositions majeures, particulièrement complexes et controversées. Dans d'autres cas, une commission peut juger souhaitable de combiner plusieurs phases (par exemple l'établissement de la portée et le centrage), ou de modifier les procédures suivies afin de simplifier le processus et de le rendre mieux adapté aux personnes les plus touchées. C'est dans cette perspective que se situe la discussion de la section suivante.

PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS

Les commissions d'évaluation environnementale doivent rechercher les moyens de faire participer le public, tout en tenant compte des réalités. Encourager le public à participer peut parfois signifier adopter des mesures d'action positive ou encore élaborer un processus sur mesure. Ce genre d'approche ne joue pas uniquement un rôle instrumental important, elle contribue également à établir la crédibilité du processus à plus long terme.

La Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a établi de nouvelles normes quant à la capacité de répondre au public, dans la mesure où elle a jeté les fondements d'un système qui permet aux résidents du Nord de participer, et où les réunions publiques organisées dans et pour les collectivités locales se sont caractérisées par un nombre et une portée sans précédent. Pour encourager les interventions éclairées, la Commission a recouru à une gamme de procédures plus vaste qu'aucune commission jusque-là. Les promoteurs et le ministère responsable méritent également un certain crédit pour les efforts qu'ils ont déployés en ce sens. En conséquence, grâce au processus de la Commission d'évaluation environnementale, les réunions publiques classiques sont devenues autre chose qu'un simple moyen réflexe d'aborder la consultation. Cela est, en soi, un résultat positif, mais qui permet en outre, d'ouvrir la voie à une conception plus réactive et imaginative des activités de participation.

Recommandation 8 : Il faudrait élaborer une stratégie de participation des collectivités aux audiences du PEEE qui identifie les objectifs de la participation de même que les procédures et ressources nécessaires pour les atteindre.

Ce plan aurait pour objectif de rendre plus systématique et mieux adaptée au caractère et aux capacités des différentes communautés d'intérêt l'approche ponctuelle qui caractérise à l'heure actuelle le processus de consultation publique. L'élaboration de ce plan devrait être confiée au secrétariat de la Commission, qui devrait, à cette fin, consulter le public concerné. Alors que le secrétariat de la Commission de la mer de Beaufort a consenti d'énormes efforts au niveau du travail de préparation des collectivités, la valeur de ces efforts n'a pas été pleinement exploitée dans la mesure où ils n'ont pas été préplanifiés et n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique. Une part très grande a été laissée aux initiatives individuelles et aux requêtes des collectivités. Cela n'est pas nécessairement une mauvaise chose : disons que les dividendes seraient beaucoup plus grands si de telles initiatives s'inscrivaient dans une stratégie bien définie.

Recommandation 9 : Le format et l'order du jour des réunions des collectivités devraient être conçus et établis en consultation avec les résidents locaux.

Par définition, les réunions des collectivités visent à donner l'occasion aux résidents locaux d'exprimer leurs préoccupations dans un milieu où ils se sentent bien. Le format actuel présente un certain nombre d'aspects positifs qui se sont transformés avec la pratique et en fonction des précédents. Lors de l'atelier d'évaluation de la mer de Beaufort, on a discuté de la possibilité d'améliorer encore ces aspects positifs et de les rendre mieux adaptés à la culture politique changeante des collectivités du Nord. Il y a beaucoup à gagner d'un dialogue direct avec les collectivités concernées au sujet des besoins de changement qu'elles perçoivent, et à négocier avec elles les arrangements nécessaires.

Recommandation 10 : Chaque fois que c'est approprié, les commissions d'évaluation environnementale devraient encourager la négociation d'ententes de gestion de l'impact entre les promoteurs et les collectivités affectées par une proposition.

Cette approche se justifie pour trois raisons. Tout d'abord, ce sont les parties les plus directement concernées qui sont le mieux placées pour déterminer les mesures d'atténuation et de redressement nécessaires pour compenser les pertes subies au niveau local, environnemental et socio-économique. Deuxièmement, cette approche est un moyen de donner aux collectivités locales le pouvoir de prendre davantage en main leur avenir. Troisièmement, le processus de négociation vise à favoriser la conciliation d'intérêts divergents et, à ce titre, il encourage une approche plus proactive et positive vis-à-vis du développement, c'est-à-dire une approche qui est autant destinée à atteindre des buts et à générer des profits qu'à éviter des pertes et à minimiser les coûts. Toutes les négociations se déroulant sous les auspices d'une commission d'évaluation environnementale devraient être surveillées afin de garantir que les parties sont adéquatement représentées. Les projets d'entente devront être examinés lors d'audiences publiques subséquentes et intégrés au rapport final des commissions, afin de garantir que les intérêts du grand public sont pris en considération.

Recommandation 11 : À titre expérimental, les commissions d'évaluation environnementale peuvent également demander aux collectivités et aux groupes d'intérêt touchés de rédiger leurs propres énoncés d'impact, dans le but de contribuer à la négociation d'ententes de gestion ou encore d'assurer des interventions plus efficaces lors des audiences publiques.

Cette approche représente l'aboutissement logique des tendances qui ont commencé à se manifester par les travaux de préparation effectués auprès des collectivités, en vue de PEEE sur la mer de Beaufort. Cette approche se fonde sur la reconnaissance du fait que, depuis que le processus d'examen des commission d'évaluation environnementale a été institué, les intervenants sont devenus de plus en plus capables de comprendre les problèmes et de faire valoir leurs intérêts. En encourageant les participants à rédiger leurs propres énoncés d'impact, et à faire ressortir les avantages de même que les coûts du développement, on devrait contribuer à améliorer la qualité des renseignements fournis et des débats tenus lors des audiences publiques (ou autour des tables de négociation). Des ressources de soutien seront nécessaires pour appuyer l'effort de recherche. Au lieu de distribuer des fonds limités parmi plusieurs groupes, il peut s'avérer beaucoup plus constructif et perspicace d'utiliser les subventions mises à la disposition des intervenants en vertu de la présente politique fédérale (ou, plus justement, de son absence) pour procéder à une ou deux analyses représentant le point de vue des collectivités et des groupes d'intérêt concernés. Contrairement à l'idéologie dominante à propos de la participation,

l'expérience de la mer de Beaufort porte à croire que le système actuel de subventions ne sert pas à grand chose d'autre qu'à confirmer, de façon plus élaborée, des positions bien arrêtées.

Recommandation 12 : Une conférence devrait normalement être convoquée avant chaque réunion générale pour discuter de l'ordre du jour et du format de celle-ci.

Un groupe de travail indépendant est en train d'étudier cette question. À partir du moment où les changements proposés auront été reçus et examinés, il ne sera peut-être plus nécessaire que les conférences organisées avant les réunions soient centrées sur les procédures en tant que telles, sauf s'il y a des raisons de déroger aux pratiques habituelles. Par contre, ce mécanisme pourrait être utilisé à meilleur escient pour finaliser l'ordre du jour et le calendrier des réunions générales (voir également la recommandation 6).

Recommandation 13 : Un système permettant d'analyser et de rendre public le contenu des interventions faites dans le cadre des audiences publiques devrait être élaboré à l'intention des commissions d'évaluation environnementale et utilisé par elles.

La Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort est allée beaucoup plus loin que celles qui l'ont précédée dans l'élaboration d'une approche systématique de traitement et de stockage des renseignements. A cet égard, s'il existe un domaine où l'on pourrait et devrait faire beaucoup plus, c'est celui du traitement des données provenant des interventions du public. La récapitulation et la comparaison des matières premières que représentent les commentaires du public constituent le support matériel sur lequel s'appuient les délibérations des commissions. La Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a déployé des efforts louables en ce sens en publiant avant les audiences un manuel regroupant des extraits des principales interventions faites jusque là. Cette approche doit cependant être poussée jusqu'à l'étape suivante, à savoir la mise au point d'un système permettant de coder, d'organiser et de retrouver le contenu des interventions publiques. Plusieurs modèles sont envisageables, qu'il s'agisse de cadres simples ou de procédures informatisées plus complexes. L'analyse, la sélection et l'emploi de l'un ou l'autre de ces modèles permettrait de rehausser la crédibilité du processus, tout en augmentant l'efficience des délibérations des commissions.

RESPECT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Dans le contexte des examens des commissions d'évaluation environnementale, les questions portant sur l'obligation de rendre compte peuvent se classer en deux catégories distinctes. Premièrement, la conduite du processus doit se conformer aux normes en vigueur dans l'administration publique et s'appuyer sur des critères du justice, de minutie et d'efficience. Deuxièmement, il est nécessaire d'intégrer le processus d'examen à la structure plus vaste du processus décisionnel gouvernemental. Cette responsabilité incombe, entre autres, aux commissions, et elle est partagée par le BFEEE ainsi que par toute une gamme d'organismes gouvernementaux participants.

Sur le premier point, la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort s'est heurtée à une certain nombre de difficultés. Certaines ont déjà été mentionnées. Dans le contexte actuel, l'accent est mis sur l'organisation de la Commission et la gestion de l'examen. Les principales possibilités d'amélioration touchent au recours plus méthodique aux spécialistes techniques et à l'interrogation plus cohérente et incisive des promoteurs et des organismes gouvernementaux participants. De nombreux critiques et observateurs ont prétendu que ce dernier problème était essentiellement le résultat de la faiblesse du fondement législatif du PEEE. Cette question est traitée dans le cadre du présent examen du processus d'ensemble et nous n'y reviendrons pas ici.

Quant aux rapports plus généraux qui existent entre le PEEE et les structures décisionnelles, il est essentiel que le processus décisionnel fédéral s'inscrive dans un cadre plus intégré. Cela est particulièrement approprié en ce qui concerne le Nord. La question de la dévolution constitutionnelle ainsi que les négociations récentes et en instance des revendications territoriales se sont combinées pour donner naissance à un ensemble complexe d'ententes institutionnelles en matière d'évaluation, de planification et de réglementation environnementales. La rationalisation globale de ce processus sera vraisemblablement une entreprise de longue haleine, que l'on opte pour la déréglementation dans le Nord ou pour d'autres initiatives connexes. Entre temps, il pourrait s'avérer utile d'élaborer des protocoles assurant la coordination du PEEE, d'une part, et d'autres instruments de planification bien établis ou en cours d'élaboration, d'autre part.

Recommandation 14 : Les rôles de soutien et les responsabilités des spécialistes techniques devraient être clairement définis et plus totalement intégrés à l'organisation des commissions.

Dans le cas de l'examen de la mer de Beaufort, les membres de la Commission d'évaluation environnementale ont eu des rapports ambigus et même souvent ambivalents avec les spécialistes techniques et, par extension, avec les autres participants à l'examen. De nombreux intervenants ne savaient pas clairement quelle était la fonction des spécialiste techniques. Ils étaient perçus comme des personnes ressources quasi-indépendantes, à la disposition de tous, mais cependant limitées dans leur capacité d'aider la Commission à parvenir à l'essentiel, à cause d'un rapport tacite d'«indépendance». Les talents et les ressources des spécialistes techniques pourraient être utilisés à meillleur escient lors des réunions générales, s'ils agissaient de façon indépendante et s'ils étaient rigoureusement chargés de donner suite aux questions soulevées par les propositions et les interventions.

Recommandation 15 : Le PEEE devrait fournir des instructions trés précises aux commissions nouvellement nommées et s'assurer qu'elles connaissent bien les procédures essentielles gouvernant la conduite d'un examen, de même que ce que l'on en attend.

En vertu de l'article 35 (d) du Décret sur les lignes directrices visant l'évaluation et l'examen en matière d'environnement (1984), le BFEEE a la responsabilité d'apporter son aide et de fournir des conseils, «afin d'assurer la conformité sur le plan

des procédures et de la politique entre les examens publics des diverses commissions.)) Pour le moment, ces conseils sont fournis de manière continue mais officieuse par l'intermédiaire des secrétariats des commissions, dont le secrétaire exécutif est invariablement un membre du personnel du BFEEE. À l'occasion, il y a un peu de tirage parce que les commissions d'évaluation environnementale ont tendance à vouloir protéger jalousement leur indépendance, et à juste titre, d'ailleurs, lorsqu'il s'agit de questions qui touchent au fond même de leurs délibérations. Dans l'intérêt de la cohérence du processus, il serait utile de donner le plus tôt possible des instructions aux membres des commissions sur leurs responsabilités. Le président exécutif du BFEEE, ou son représentant désigné, devrait également surveiller le fonctionnement et le rendement des commissions afin de veiller à ce qu'ils respectent de manière raisonnable les procédures établies.«

Recommandation 16 : En collaboration avec le MAINC, les administrations territoriales et les organisations autochtones, le BFEEE devrait convoquer une conférence de travail pour discuter de l'évolution des rapports existant entre l'évaluation environnementale et la planification de l'utilisation des terres dans le Nord, et ce dans le but d'améliorer l'eff icacité générale du processus.

Comme nous l'avons vu précédemment, le cadre politique et institutionnel du développement et de la préservation du Nord subit, à l'heure actuelle, des mutations rapides. Les administrations territoirales sont en train d'évaluer leurs propres méthodes d'approche de l'évaluation des incidences environnementales. Le règlement des revendications territoriales des autochtones (par exemple l'examen des revendications des Inuvaliut) a entraîné ou va entraîner, dans les cas où le règlement est en instance, l'adoption de nouvelles ententes institutionnelles. En outre, d'autres tendances connexes se font jour, et notamment la mise en oeuvre d'un plan de planification des terres du Nord, l'adoption d'initiatives visant à élaborer des stratégies de conservation du Nord et la proposition de mettre sur pied des tables rondes dans les deux territoires, pour discuter de l'environnement et de l'économie. Enfin, le public est à l'heure actuelle consulté sur la réforme du PEEE. Lorsque ces questions auront été analysées et finalisées par le Cabinet, il sera temps de se pencher sur les perspectives spécifiques de la coordination de l'évaluatioon environnementale et des procédures connexes au nord du soixantième parallèle. Idéalement parlant, il faudrait que cet examen s'intègre à l'évaluation plus spécifique et faisant suite aux travaux de la Commission, des progrès réalisés au niveau de l'examen et de la gestion du développement de la mer de Beaufort (voir recommandation 4, Chapitre 7).

APPRENDRE PAR EXPÉRIENCE

Traditionnellement, les examens et les évaluations en matière d'environnement ont toujours été considérés comme un processus précédant la prise de décision, et permettant de préciser les termes et conditions de l'approbation d'un projet, Par définition, il s'agit d'un exercice de prédiction qui tente de déterminer ce qui se passera ou ce qui peut se passer. Le paradoxe de l'analyse et de l'évaluation d'impact c'est que, jusqu'à récemment, très peu d'attention a été accordée à ce qui se passe réellement. On investit donc désormais beaucoup plus de temps et de ressources au niveau de la mise en oeuvre du projet et de la gestion de l'impact. Malgré cela, le manque de continuité que l'on constate entre l'évaluation des incidences environnementales et les phases ultérieures du contrôle du développement constitue un obstacle majeur à l'amélioration de l'efficacité du processus. Tant que les capacités de surveillance, de vérification et d'évaluation ne ne seront pas intégrées au processus décisionnel, nous ne serons pas en mesure de tirer profit des leçons de l'expérience, pas plus au niveau du projet qu'au niveau des politiques.

Dans le contexte du PEEE, les rapports qui existent entre l'examen d'une commission, le processus décisionnel gouvernemental et la mise en oeuvre d'un projet sont à la fois fragmentés et opaques. L'examen de la mer de Beaufort a été un argument de plus en ce sens. On ignore encore si les recommandations de la Commission sur la surveillance, l'atténuation et la gestion seront mises en oeuvre et, dans l'affirmative, de quelle façon. Le sort des recommandations est étroitement lié à la crédibilité du PEEE. Les participants à un examen, qui ont consacré du temps et des efforts pour intervenir dans le processus, devraient savoir si oui ou non le rapport sera suivi d'effet, et pour quelles raisons. Pour le moment, le processus est incomplet et l'absence de mécanismes permettant de réagir aux rapports des commissions et, par la suite, aux activités de contrôle et de gestion a tendance à compromettre la raison d'être d'un examen public. Les recommandations suivantes visent à résourdre ce problème.

Recommandation 17 : Le BFEEE et les autres organismes gouvernementaux chargés de mettre en oeuvre le PEEE devraient établir des protocoles et procédures concernant les activités d'analyse et d'évaluation postérieures aux travaux des commissions.

L'objectif de ce système de suivi serait d'apporter une conclusion au PEEE, ce qui en ferait un système dynamique et intégré au lieu qu'il reste un système statique et linéaire. On peut envisager une série d'activités interdépendantes, et notamment :

- rédaction d'un rapport officiel sur le sort réservé aux recommandations des commissions;
- contrôle de la mise en oeuvre et des termes et conditions du projet;
- surveillance des effets aux fins de la gestion d'impact et d'une plus grande compréhension prédictive;
- vérification de la conformité environnementale et des pratiques de gestion lorsque les données disponibles le permettent; et
- évaluations à caractére général de l'efficacité des processus, procédures et méthodes liés à l'évaluation des incidences environnementales.

La compilation des renseignements, la diffusion des résultats ainsi que leur application future permettront d'améliorer la gestion de projet et l'état des connaissances générales en matière d'examen et d'évaluation environnementaux. Le PEEE restera un sigle approprié, à condition que la composante examen soit comprise comme incluant des évaluations a

posteriori permettant de comparer les prédictions aux résultats obtenus, et l'intention à la pratique.

Recommandation 18: Tous les examens des commissions d'évaluation environnementale devraient être soumis à une évaluation officielle, afin que l'on puisse en tirer des leçons au plan de la méthodologie et de la procédure pour le développement ultérieur du processus.

L'examen a posteriori des expériences acquises par une commission est un investissement modeste qui peut générer des dividendes importants, sous la forme d'une amélioration de la pratique. Le BFEEE devrait désigner tous les examens des commissions comme autant d'expériences de gestion, permettant d'acquérir une meilleure compréhension du processus dans au moins un des domaines suivants : analyse d'impact, consultation publique et procédures d'administration Chaque examen accorde une insistance différente à la recherche et au développement. Cela devrait être établi en consultation avec la commission d'évaluation environnementale, dès le début de l'examen, On trouvera à l'Annexe 3 un projet de protocole de décision pour les activités de recherche et de surveillance liées aux examens menés par les commissions d'évaluation environnementale.

Recommandation 19: Les commissions d'évaluation environnementale devraient être tenues, dans le cadre de leur rapport final, de rendre compte de l'efficacité des pratiques, méthodes et procédures d'examen.

Les observations faites par les commissions sur la capacité des techniques d'analyse et de consultation devraient s'avérer particulièrement précieuses. L'état de l'art, pour ce qui est de l'évaluation des incidences environnementales et sociales et de l'analyse des risques, détermine la pratique de l'examen et en influence le rendement. Les évaluations de première main faites à la suite d'expériences menées dans des situations expérimentales devraient permettre d'apporter de nouvelles améliorations dans ce domaine. II serait également utile d'acquérir une meilleure compréhension de la structure des délibérations des commissions, structure qui englobe l'évaluation des interventions du public, la pondération des impondérables et l'établissement de liens entre faits et valeurs. Une analyse approfondie des difficultés rencontrées à cet égard peut, avec le temps, se traduire par l'adoption de critères et de normes plus systématiques pour porter des jugements, au lieu de laisser les différentes commissions se débrouiller par elles-mêmes.

Recommandation 20: Le BFEEE doit se constituer un systéme d'archivage centralisé qui soit un recueil des leçons à tirer des examens publics, et pour ce faire, il doit organiser, consolider et mettre à jour les évaluations, les études de cas et les renseignements connexes faisant suite aux travaux des commissions.

Pour réaliser pleinement le potentiel que représente l'évaluation pour le développement du processus, il est nécessaire de la considérer comme un processus continu plutôt que comme une analyse ponctuelle. L'évaluation est une activité qui doit contribuer à la création d'archives accessibles et bien structurées, sur laquelle elle pourra à son tour s'appuyer, de façon à ce que ceux qui sont responsables de la planification des activités futures puissent tirer profit des expériences du passé. Pour le moment, les archives du BFEEE sont essentiellement désorganisées et difficiles d'accès. Elles se trouvent dans les ((encyclopédies vivantes» que sont les employés anciens et actuels des commissions et elles se situent également dans les dossiers des projets. Si l'on veut se doter d'une capacité d'évaluation efficace du processus, la tâche essentielle consiste à organiser et consolider systématiquement toutes ces données, en un dossier d'archives consignant toutes les pratiques et résultats des examens. Ce dossier devra être constamment révisé au fur et à mesure que de nouveaux renseignements seront disponibles sur tel ou tel examen passé ou en cours.

ANNEXE 1

ÉVALUATION DE L'EXAMEN MENÉ PAR LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE LA MER DE BEAUFORT

QUESTIONNAIRE ABRÉGÉ

Instructions

a) Veuillez répondre à toutes les questions. Si une question ne s'applique pas à votre participation à l'examen du projet de la mer de beaufort, ou encore si vous n'avez pas d'idée sur le sujet, cocher la case «Sans opinion/Ne sait pas».

b) À chaque question, on a prévu de l'espace supplémentaire pour les répondants qui souhaiteraient formuler des commentaires plus approfondis. Il nous serait particulièrement utile de connaître les raisons motivant vos réponses.

Généralités

1. Dans l'évaluation environnementale du projet de la mer de Beaufort, à quelles réunions publiques avez-vous assisté?

   Cocher toutes les catégories pertinentes.

   -Séance de définition des questions à étudier -Réunions générales

   -Réunions sur le projet de lignes directrices concernant l'EIE -Réunions dans les collectivités

   -Conférence préalable aux réunions

2. À quel titre y avez-vous participé (c'est-à-dire à titre personnel ou au nom d'un organisme)?

   -Personnel -Organisme (préciser)

A. *Nature de /'examen*

1. À votre avis, était-ce une bonne idée de faire évaluer et d'examiner, tôt dans le processus, le projet d'exploitation des hydrocarbures?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

---

2. La proposition était-elle suffisamment élaborée pour qu'on puisse évaluer et examiner adéquatement ses effets potentiels?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion / Ne sait pas

---

3. L'examen était-il raisonnablement bien intégré aux autres initiatives et processus gouvernementaux concernant la planification et la réglementation des projets de mise en valeur de la région de la mer de Beaufort?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

---

4. En rétrospective, la commission d'évaluation environnementale constituait-elle un mécanisme adéquat pour effectuer cet examen?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

B. *Nature et interprétation du mandat*

1. Est-ce que le mandat confié à la commission d'évaluation environnementale lui fournissait une ligne de conduite raisonnablement claire sur la portée de l'examen?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion / Ne sait pas

---

2. Durant le processus d'examen, la commission a-t-elle interprété son mandat de façon uniforme?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

---

3. La commission a-t-elle adéquatement donné suite aux problèmes soulevés par le projet d'exploitation des hydrocarbures de la mer de Beaufort?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

C. *Information fournie*

(i) *Au sujet du processus*

1. A-t-on fourni suffisamment d'information sur le processus d'examen?

   -Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

---

2. Comment qualifieriez-vous la qualité de l'information concernant le processus d'examen?

-Bonne -Suffisante -Médiocre -Sans opinion/ Ne sait pas

3. Est-ce que l'objectif de chaque étape du processus était clairement expliqué?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

(ii) *Au sujet de la proposition*

1. Le promoteur a-t-il fourni suffisamment d'information sur sa proposition?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. L'information fournie sur la proposition était-elle raisonnablement claire?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

3. Est-ce que, pour vos besoins, le type d'information fournie sur la proposition était adéquat?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

(iii) *Au sujet des politiques gouvernementales*

1. A-t-on fourni suffisamment d'information sur les politiques gouvernementales relatives à la proposition?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. L'information fournie était-elle raisonnablement claire?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

3. Est-ce-que, pour vos besoins, le type d'information fournie sur les politiques était adéquat?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

D. *Procédures d'examen*

(i) Séance de définition des *questions à examiner*

1. Est-ce que la séance sur le questions à examiner vous a permis de comprendre le procussus?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. Est-ce que la séance sur les questions à examiner vous a permis de comprendre la proposition?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

3. Est-ce que la séance sur les questions à examiner constituait une tribune utile pour rencontrer d'autres participants?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

(ii) Projet de lignes directrices *pouf l'énoncé des incidences environnementales*

1. Est-ce que les réunions sur le projet de lignes directrices étaient utiles?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. La période d'examen public était-elle suffisante?

-Oui --En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

3. La commission a-t-elle adéquatement tenue compte des réactions publiques concernant le projet de lignes directrices?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

4. La version définitive des lignes directrices permettrait-elle d'orienter adéquatement la préparation de l'EIE?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

5. La commission a-t-elle bien fait de publier un énoncé des lacunes concernant l'EIE présenté par le promoteur?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

(iii) *Audiences publiques*

1. A-t-on bien fait de tenir deux types de réunions, soit les réunions pour les collectivités et les réunions générales?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. Est-ce que, pour la conduite des réunions, les régles de procédure écrites constituaient un outil adéquat?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

3. Est-ce que la conférence préalable aux réunions a servi à clarifier les règles de procédures?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

4. Est-ce que la façon dont étaient menées les réunions pour les collectivités encourage la participation?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

5. Le rôle et le but des réunions dans les collectivités étaient-ils clairs?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

6. Selon vous, a-t-on fait un réel effort pour écouter les préoccupations de la population locale?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

7. Est-ce que la façon dont étaient menées les réunions générales encourage la participation?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

8. Le rôle et le but des réunions générales étaient-ils clairs?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

9. Est-ce que les réunions générales ont permis d'examiner de façon raisonnablement approfondie les informations relatives à la proposition et à ses conséquences?

-Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

10. Est-ce que l'organisation des réunions générales, et le fait d'allouer des périodes précises pour discuter de sujets prédéterminés, constituaient une façon efficace d'examiner l'information?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

E. *Rôles des principales parties au processus d'examen*

1. Croyez-vous que la commission avait le contrôle sur le processus?

— Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. Les décisions et les interprétations rendues par la commission au sujet du processus étaient-elles impartiales?

- Oui — En partie — Non -Sans opinion / Ne sait pas

3. Les décisions et les interprétations rendues par la commission au sujet du processus étaient-elles uniformes?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion / Ne sait pas

4. La commission a-t-elle étudié efficacement les informations présentées lors des réunions générales?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion / Ne sait pas

5. La commission a-t-elle dirigé adéquatement les réunions pour les collectivités?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

6. Les experts techniques retenus par la commission ont-ils-examiné efficacement l'information présentée?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

7. En général, les promoteurs ont-ils réagi adéquatement aux préoccupations publiques soulevées lors du processus?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

8. Les promoteurs ont-ils répondu franchement aux questions posées lors des réunions pour les collectivités?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

9. Les promoteurs ont-ils répondu franchement aux questions posées lors des réunions générales?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

10. Les organismes gouvernementaux ont-ils participé efficacement aux réunions générales?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

11. Les groupes d'intervenants ont-ils participé efficacement aux réunions générales

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

F. Contribution de /'examen

1. Dans l'ensemble, l'examen a-t-il été mené efficacement, c'est-à-dire sans retard indû étant donné l'ampleur de la tâche?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

2. Dans l'ensemble, l'examen a-t-il été mené équitablement, c'est-à-dire sans partialité aucune?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

3. Croyez-vous que l'examen a permis de jeter les bases d'une saine gestion du projet, si celui-ci devient réalité?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion/ Ne sait pas

4. Si vous avez répondu «En partie ou »non« à la question 3 qui précède, pensez-vous qu'il faudra faire un examen public plus approfondi pour assurer une bonne gestion du projet?

- Oui -En partie -Non -Sans opinion / Ne sait pas

ANNEXE 2

NOTE SUR LA CONSOLIDATION DU FONDEMENT SCIENTIFIQUE DE L'EXAMEN MENÉ PAR LA COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Nous n'avons étudié les questions techniques et méthodologiques liées à l'examen mené par la commission d'évaluation environnementale du projet de la mer de Beaufort qu'en fonction de leur rôle et de leur impact généraux dans l'ensemble du processus. Il est évident, même à partir de ce cadre limité, que les aspects analytiques méritent une étude plus approfondie. Bon nombre de préoccupations et de doutes exprimés sur les hypothèses et les prémisses scientifiques lui sous-tendent des approches servant de base en matière d'évaluation environnementale (voir p. ex. Boothroyd et Rees, 1984) et prennent beaucoup plus d'envergure dans le contexte des échelles spatio-temporelles adoptées pour l'examen du projet de la mer de Beaufort. La Section III traite assez longuement des problèmes posés par les incertitudes entourant les programmes de mise en valeur d'une région qui en sont à leurs premières étapes.

En outre, il pourrait être utile d'exposer et d'illustrer brièvement les modifications qu'on pourrait apporter pour consolider le fondement scientifique des examens menés par des commissions d'évaluation environnementale. Cette proposition repose sur certaines conclusions formulées dans une récente étude américaine concernant la façon d'améliorer le contenu scientifique et la méthodologie du mécanisme d'évaluation des incidences environnentales, c'est-à-dire que la voie la plus prometteuse est de nature politique plutôt que technique (Caldwell et *al.*, 1983). Plus spécifiquement, cette étude tente d'appliquer le paradigme de Holling (1978), sur une gestion et une évaluation adaptatives de l'environnement, en reformulant une série de recommandations visant à améliorer la rigueur technique du processus et/ou à faire face à l'incertitude (voir p. ex. Beanlands et Duinker, 1983; Environmental Resources Ltd., 1985; et Committe on the Applications of Ecological Theory, 1986). Comme point de départ, nous reconnaissons qu'on comprend mal les processus écologiques et sociaux et les relations de causalité, et qu'on dispose habituellement de délais et de ressources limités pour les études d'impact. Compte tenu de ces contraintes, le «problème» technique en matière d'évaluation environnementale est de déterminer comment recueillir, analyser et interpréter l'information «adéquate» c'est-à-dire les données qui permettront de prendre des décisions opportunes et éclairées sur les problèmes à l'étude.

Le Schéma 5 indique les principales exigences et méthodes nécessaires pour la résolution de problèmes en matière d'évaluation des incidences environnementales, tandis que le Schéma 6 applique l'approche proposée à des questions de développement associées au projet de la mer de Beaufort. Un processus générique en cinq étapes, reliant les questions aux décisions, est présenté. Les cinq étapes sont les suivantes:

- collecte de l'information et organisation en séries de données;
- classement de données quant à leur fiabilité et leur comparabilité;
- établissement de perspectives, y compris des hypothèses de causalité sur la variabilité naturelle et la capacité assimilatrice des systèmes potentiellement touchés;
- détermination de critères pour établir l'importance des effets;
- estimation de la probabilité des incidences et risques liés aux changements causés par la réalisation du projet.

Le point de départ consiste à identifier les questions-clés servant à focaliser l'évaluation environnementale soit en utilisant des techniques traditionnelles d'évaluation initiale ou soit en négociant pour recenser les questions à étudier.

Dans le cas de la mer de Beaufort (Schéma 6), ces questions ont été ramenées à deux catégories fondamentales: la protection de la vie et des biens matériels; la préservation de l'écologie et des espèces arctiques (UICN, 1980). On traite ensuite brièvement des types d'information, des critères d'analyse et des modes d'interprétation qui pourraient constituer le fondement le plus pratique pour la résolution des problèmes et la prise de décision. Pour faire une analyse pertinente des décisions, la clé consiste à déterminer, même de façon très approximative, les seuils de confiance dans la prévision des impacts et des risques, de façon que les responsables de l'approbation et de la gestion du projet aient une appréciation raisonnable des éléments fondamentaux du choix, et que l'examen mené par la commission puisse servir à des fins de recherche et de gestion (voir l'Annexe 3).

Remerciements: Le travail dont il est fait état dans cette section a été réalisé en collaboration avec Alan Cornford, dans la phase initale avec l'apport de Jon O'Riordan (voir Cornford, O'Riordan et Sadler, 1985). Il s'insère dans une recherche sur le cadre institutionnel et scientifique de l'évaluation environnementale.

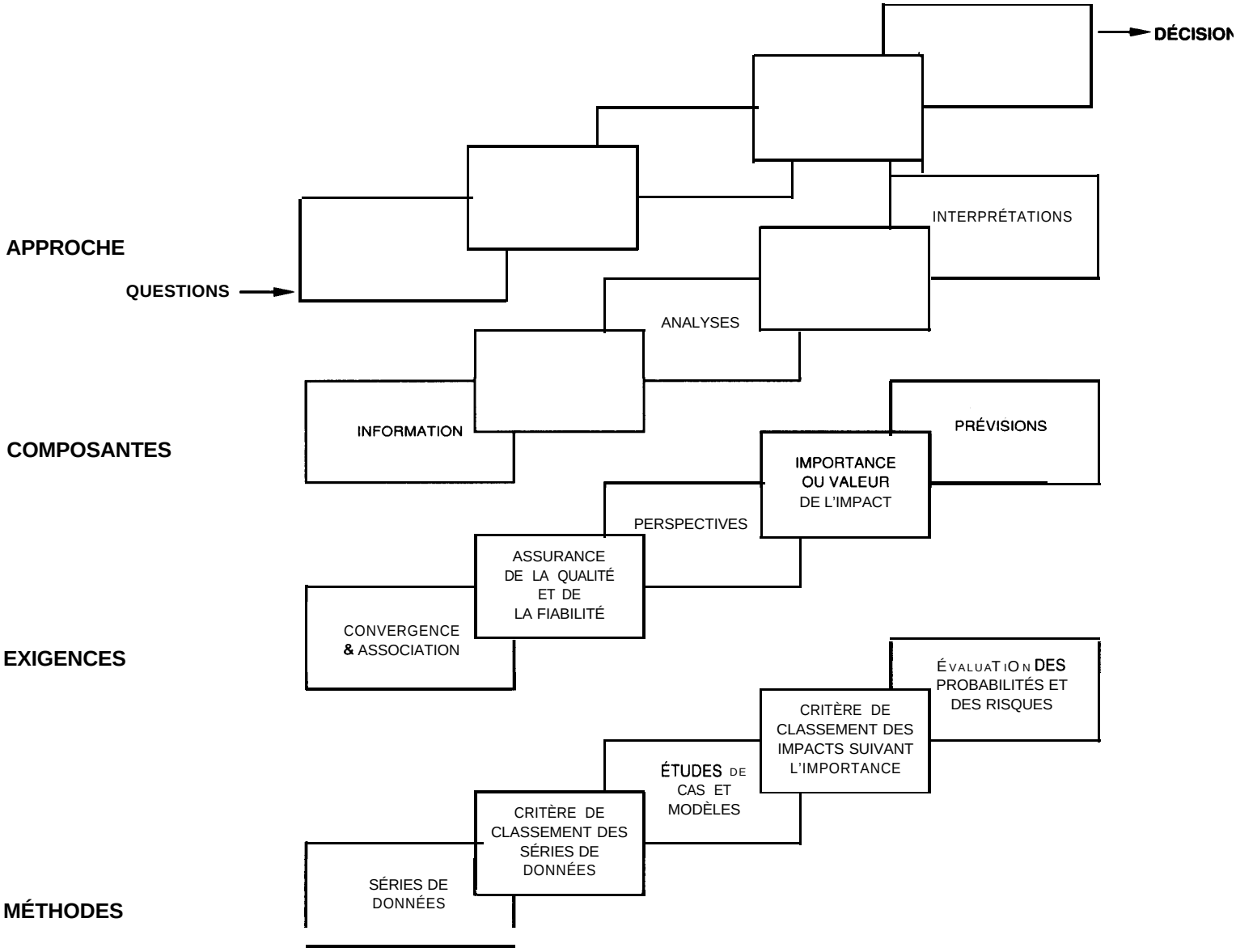


Schéma 5. Méthode scientifique de l'EIE
Source: Cornford, O'Riordan, et Sadler (1985: 54)

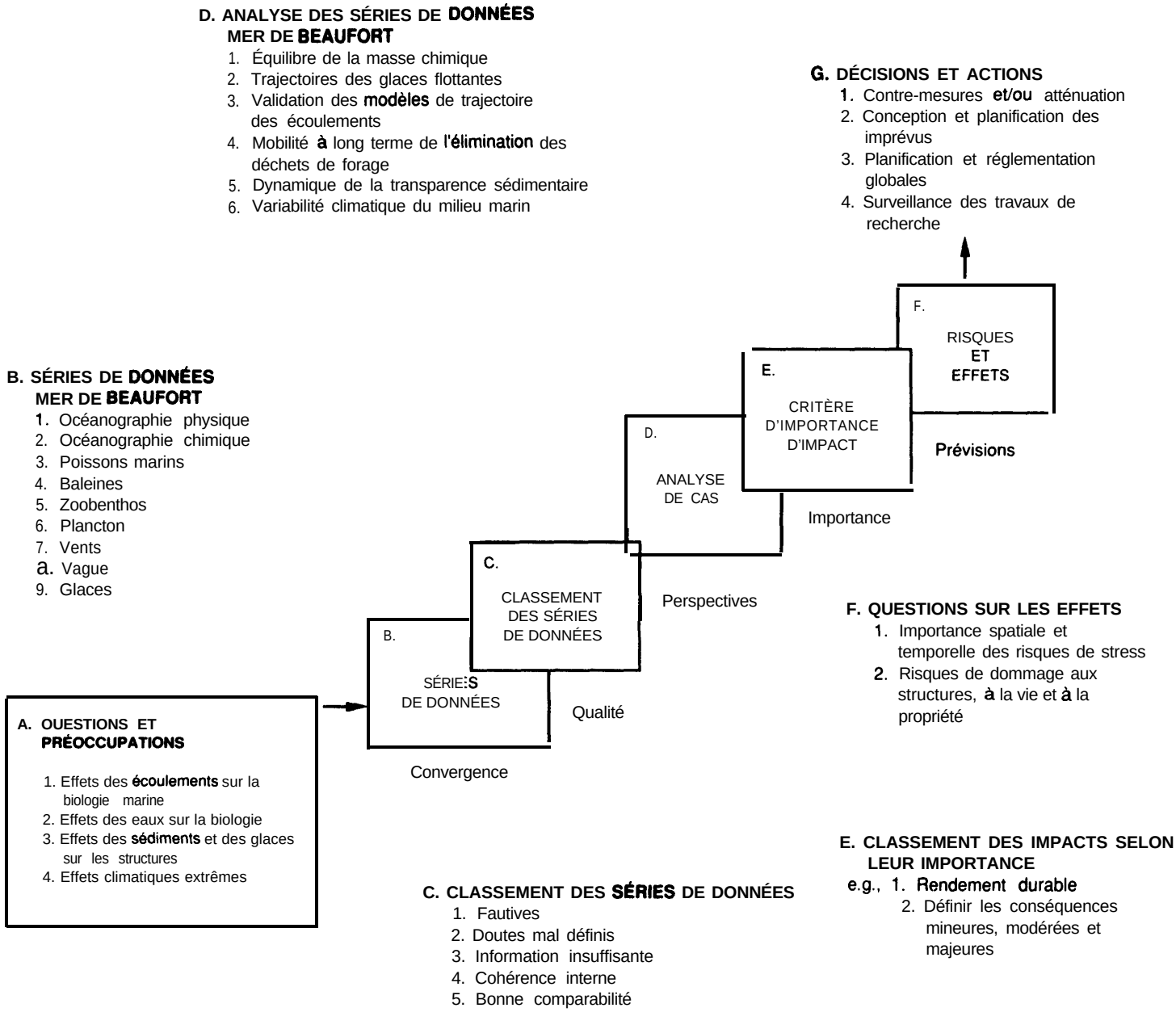


Schéma 6. Mise en oeuvre de l'approche suggérée
Source: Cornford, O'Riordan, et Sadler (1985: 65)

ANNEXE 3

LES INITIATIVES DE RECHERCHE ET DE SURVEILLANCE ET LES COMMISSIONS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Par définition, les commissions d'évaluation environnementale s'occupent de questions complexes et controversées. A ce jour, on a fait remarquablement peu d'efforts pour tirer profit de cette situation sous l'angle recherche-développement. Chaque examen pose un défi particulier sur le plan scientifique et sur celui de la gestion. Il faut voir l'évaluation environnementale comme une occasion de désigner «des projets et des expériences)), c'est-à-dire d'établir des programmes de recherche et de surveillance dans un souci délibéré d'apprendre par l'expérience. Si l'on reconnaît ce potentiel explicitement et assez tôt, la contribution de l'examen fait par la commission d'évaluation environnementale au processus de résolution de problèmes pourrait transcender de beaucoup un simple apport au niveau de l'approbation et de la gestion du projet. Le processus pourrait lui-même devenir un vecteur d'amélioration dans le mécanisme d'évaluation des incidences environnementales et la reformulation future des projets.

Dans le cas qui nous intéresse, le point particulier d'attention porte sur la surveillance des conditions de base et des effets, la recherche expérimentale et la vérification de l'évaluation des incidences environnementales aux fins d'améliorer la compréhension scientifique et les capacités techniques. Pour chaque examen, on pourrait dès le début, à l'aide d'activités de détermination des questions, établir des objectifs scientifiques et méthodologiques pour mieux comprendre les impacts entraînés par le projet et l'utilité des mesures de prédiction et d'atténuation. De tels objectifs, par exemple expérimenter une nouvelle approche, devraient être conjointement fixés par le ou les promoteurs, le ministère responsable et les autres organismes gouvernementaux (et privés) concernés, dans le cadre même de la préparation de l'EIE ou des autres activités d'examen. Dès le début, il faudra prévoir les exigences des programmes de recherche et de surveillance, y compris les vérifications visant à jauger les prévisions et la pratique en regard du rendement réel de l'évaluation.

Il convient d'intégrer cette démarche à l'effort d'élaboration de la phase de mise en oeuvre et d'évaluation, nécessaire pour assurer continuité et rétroaction au sein du PEEE (Chapitre 8). Par exemple, on pourrait envisager un protocole général qui relie les activités de suivi et le mandat du projet par une corrélation avec des seuils de confiance dans la prévision des incidence (voir l'Annexe 2). En termes généraux, plus les incertitudes associées aux effets du projet seront grandes, plus les conditions d'approbation seront sévères et, par extension, plus les exigences relatives à la surveillance des effets, à l'analyse post-EIE, à la vérification et à l'évaluation seront élevées. Le Tableau 12 illustre ces relations et la Figure 7 propose un cadre pour faire des activités à valeur ajoutée, c'est-à-dire des activités qui peuvent donner des dividendes à long terme sous forme d'une meilleure compréhension et d'une meilleure pratique. En restructurant ainsi l'analyse des incidences et en exploitant au profit de la recherche une nécessité de gestion, nous pouvons commencer à concrétiser la notion d'une évaluation environnementale qui soit adaptative et intégrative (comme discuté au Chapitre 12). Avec le temps, cette approche, soutenue par d'autres activités visant à rassembler et à diffuser l'information, devrait mener à un processus d'examen qui soit plus profitable, ce qui après tout est dans l'intérêt de tous les participants.

Remerciements: Le travail dont il est fait état dans cette section est basé sur la recherche décrite en Annexe 2 et a été perfectionné avec la collaboration de Matthew Davies du Centre de planification et de gestion environnementales de l'Université d'Aberdeen (Davies et Sadler, 1989).

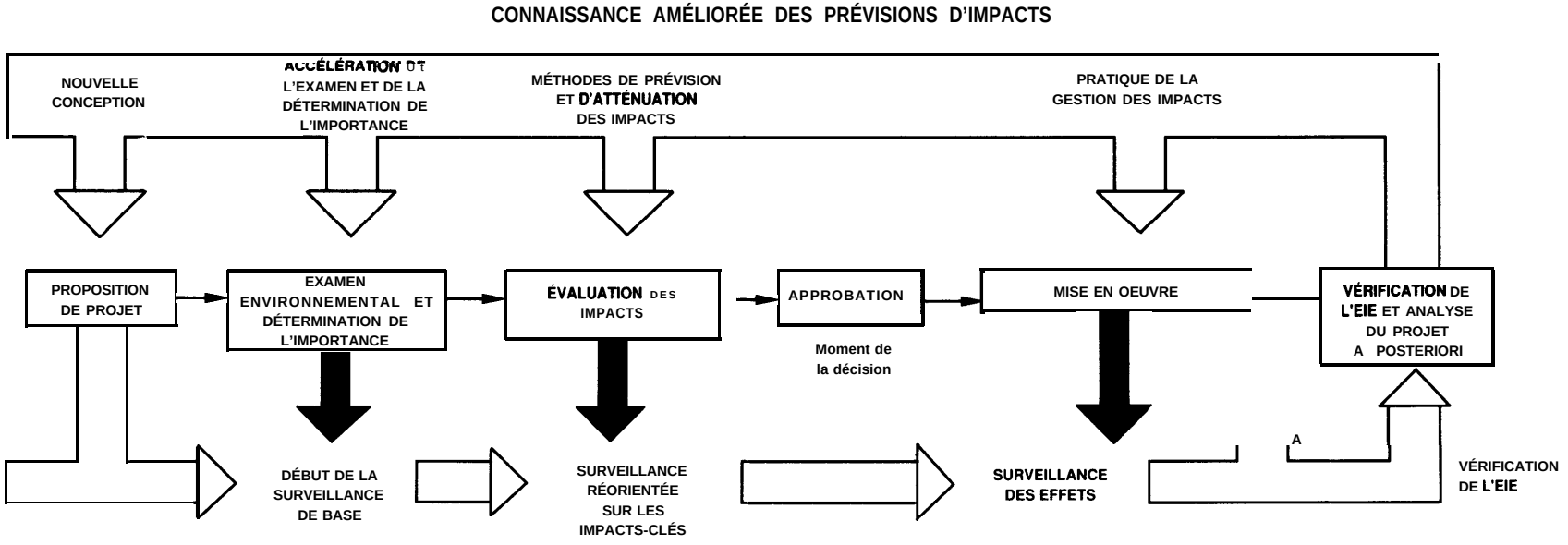


Schéma 7. Cadre de travail pour la surveillance et l'évaluation de l'EIE
Source: Sadler (1988)

Tableau 12

Protocole de décision pour la préparation de l'EIE reliant les limites de confiance à l'approbation du projet

NIVEAUX DE CONFIANCE	CLASSEMENT DES SÉRIES DE DONNÉES	CONNAISSANCE DUPROCESSUS	APPROCHE PERMISE	APPROBATION	CODE DE COULEUR	CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE	ACTIVITÉS DE SUIVI
Élevé / factuel	Fiable	Relation causale établie	Prévision statistique	Sans réserve	Vert	Normes habituelles	Surveillance
Plutôt élevé	Suffisant	Hypothèses fondées	Simulation quantitative	Avec réserve	Jaune	Réglementation spéciale	Suivi Vérification de la performance
Plutôt bas	Insuffisant	Relations fondées sur postulats	Modélisation conceptuelle	Conditionnelle	Orange	Contrôles stricts Projets expérimentaux	Évaluation complète des résultats de recherche et de gestion
Bas/intuitif	inexistant ou douteux	Conjectures	Opinion professionnelle	Renvoi	Rouge	Projets - pilotes Études spéciales	Toutes activités précédentes

Source: Sadler (1987)

RÉFÉRENCES

Abt, C. (ed.) 1976. *The* Evaluation of Social *Programs*. Beverly Hills: Sage Publications.

Beanlands, G. E., et P. N. Duinker. 1983. *Un cadre écologique pour /'évaluation environnementale au Canada.* Institute for Resource and Environmental Studies, Dalhousie University, Halifax en collaboration avec le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Berger, T. R. 1977. *Northern Frontier Northern Homeland.* The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry. 2 vols. Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

BFEÉE. 1982. *Proposition de production d'hydrocarbures en mer de Beaufort (rapport provisoire).* Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1987a. Le *processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.* Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1987b. *Améliorer /'évaluation environnementale fédérale : Un document de travail.* Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

BFEÉE. 1988. *Assemblée nationale consultative concernant la réforme de l'évaluation environnementale fédérale : Rapport des travaux.* Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Bisset, R. 1980. Problems and issues in the implementation of EIA audits. *EIA Review* 1 *(4): 379-396.*

Bissett, D., et K.B. Waddell. 1987. Public Involvement in the Beaufort Sea Environmental Assessment and Review Process. In *Audit and Evaluation in Environmental Assessment and Management: Canadian and International Experience,* Vol. II., 557-607 (B.Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Boothroyd, P., et W. Rees. 1984. *Impact Assessment from Pseudo-Science to Planning Process: An Educa tional Response.* Discussion Paper No. 3., School of Community and Regional Planning, University of British Columbia, Vancouver.

Bregha, F. 1982. Arctic Pilot Project: CARC's Memorandum to Cabinet. *Northern Perspectives* 10 (3): 1- 12.

Brody, H. 198 1. *Maps and Dreams.* Vancouver: Douglas and McIntyre.

Caldwell, L.K. *et a/.* 1983. A Study of Ways to Improve the Scientific Content and Methodology of Environmental Impact Analysis. School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana.

Canadian Arctic Resources Committee. 1985. *National and Regional Interests in the North.* Ottawa.

Case, E.S., P.Finkle, et A.R.Lucas. (eds.) 1983. *Fairness in Environmental and Social Impact Assessment Processes.* Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta.

CCREE. 1986. *Orientations et thèmes de recherche.* Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, Hull, Québec.

CCREE, et U. S. National Research Council. 1985. *Cumulative Environmental Effects: A Binational Perspective.* Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, Hull, Québec.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. *Notre avenir à tous.* Ministère des communications, Québec.

Committee on the Applications of Biological Theory to Environmental Problems, Commission on Life Sciences, U.S. National Research Council. 1986. *Biological Knowledge and Environmental Problem Solving: Concepts and Case Studies.* Washington, D.C.: National Academy Press.

Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement. 1987. *Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie.* Ottawa.

Cornford, A.B., J. O'Riordan, et B. Sadler. 1985. Planning, assessment and implementation: A strategy for convergence. In *Environmental Protection and Resource Development: Convergence for Today, 47-75* (B.Sadler,ed.) Calgary: University of Calgary Press.

Couch, W. J. 1988. *L'évaluation environnementale au Canada: Guide des pratiques actuelles.* Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Davidson, M. A. 1987. Environmental management of the Alaska Highway gas pipeline pre-build: A hindsight analysis. In *Audit and Evaluation in Environmental Assessment and Management: Canadian and International Experience,* Vol. 1, 235-258 (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Davies, M., et B. Sadler. 1989. *Environmental Monitoring and Audit: Guidelines for Post-Project Analyzes of Development Impacts and Assessment Methodology.* Environnement Canada, Ottawa.

Davies, P. 1984. The Beaufort Sea-Mackenzie Delta environmental and socio-economic assessment. *APOA Review 7 (2): 1 l-14.*

Deutscher, I. 1976. Toward avoiding the goal-trap in evaluation research. In *The Evaluation of Social Programs, 25* l-253 (C. Abt,ed.) Beverley Hills: Sage Publications.

Dirschl, H.J. 1981. *The* Lancaster Sound *Region:1980-2000.* Green Paper, Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa.

Dosman, E. 1975. *The National Interest.* Toronto: McClelland and Stewart.

Emond, P. 1978. Environmental Assessment Law in Canada. Toronto: Emond-Montgomery.

Énergie, Mines et Ressources Canada. 1976. *Une stratégie de l'énergie pour le Canada: politique d'autonomie.* Ottawa.

Énergie, Mines et Ressources Canada. 1980. Le *Programme énergétique national.* Ottawa.

Environnement Canada. 1983. *Northern Perspectives.* Ottawa.

Environmental Resources Ltd. 1985. *Handling Uncertainty in Environmental Impact Assessment.* Minister of Public Housing, Physical Planning and Environment Protection, 's-Gravenhage, Netherlands.

Erickson, D., et G. Kennedy. 1987. Regional public involvement in the Beaufort Sea Environmental Assessment and Review Process. In *Audit and Evaluation in Environmental Assessment and Management: Canadian International Experience,* Vol. II, 608-621 (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Everitt, R. R., et N.C. Sonntag. 1987. Environmental Issue Resolution in Canadian Oil and Gas Exploration. In *Audit and Evaluation in Environmental* Assessment *and* Management: *Canadian and International Experience,* Vol. I, 46-64. (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Faulkner, G. N. 1985. Notes for remarks to the Arctic Petroleum Operators Association. Annual Meeting APOA. Fairmont, British Columbia (voir DIAND, 1985, 25-38).

Fenge, T. 1984. Measuring Up: Did the BEARP fulfill expectations? *Northern Perspectives* 12 (3): 14- 16.

Fenge, T. I. Fox, B. Sadler, et S. Washington. 1985. A proposed port on the north slope of Yukon: The anatomy of a conflict. In *Environmental Protection and Resource Development: A Convergence for Today* (B. Sadler, ed.) Calgary: University of Calgary Press.

Green, G., J. MacLaren, et B. Sadler. 1987. Workshop Summary. In *Audit and Evaluation in Environmental Assessment and Management: Canadian and International Experience,* Vol. I, 30 I-3 16, (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Holling, C.S. (ed.) 1978. *Adaptive Environmental Assessment and Management.* Toronto: John Wiley.

Hunt, C.D., et A.R. Lucas. 1981. *Environmental Regulation — It's Impact on Major Oil and Gas Projects: Oil Sands and Arctic.* Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, Calgary, Alberta.

Imperial Oil Limited, et *a/.* 1978. *Summary: Environmental Impact Statement for Exploratory Drilling in Davis Straight Region.* Calgary, Alberta.

IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources). 1980. *The World Conservation Strategy.* Gland, Switzerland.

Jacobs, P., et T. Fenge. 1986. Integrating resource management in Lanacaster Sound. In *Integrated Approaches to Resource Planning and Management,* 267-291 (R. Lang. ed.) Calgary: University of Calgary Press.

Jakimchuk, RD. 1987. Follow-up to environmental assessment for pipeline projects in Canada: The missing link. In Audit *and Evaluation in Environmental Assessment and* Management: Canadian and International *Experience.* Vol. I, 32-45 (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Janes, S., et W.A. Ross. 1987. Environmental management structure for the Banff Highway Project. In *Audit and Evaluation in Environmental Assessment and Management: Canadian and International Experience.* Vol. I, 160- 18 1 (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Kasperson, R. 1978. Citizen participation in environmental policy-making: The U.S.A. experience. In *Involvement and Environment.* Vol. I, 128- 138 (B. Sadler, ed.) Environmental Conservation Authority, Edmonton, Alberta.

Keith, R.F., et J.B. Wright (eds.) 1978. *Northern Transitions.* Vol. II. Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

King, J., et J. G. Nelson. 1983. Evaluating the federal Environmental Assessment and Review Process with special reference to South Davis Strait, northern Canada. *Environmental Conservation* 10 (4): 293-30 1.

Komaroni, G., et R. Gruben. 1984. Report on the Community Review of the Report of the Beaufort Sea Environmental Assessment and Review Panel. Beaufort-Mackenzie Development Zone Society, Inuvik, Northwest Territories.

Larminie, F. G. 1984. Control, consultation or incentives for environmental management. *Industry and Environment,* July / August / September: 12-14.

Lotz, J. 1970. *Northern Realities: The Future of Northern Development in* Canada. Toronto : New Press

Lucas, A. R., et E. B. Peterson. 1978. Northern land use law and policy development: 1972-78 and the future. In *Northern Transitions,* Vol II, 63-93 (R. F. Keith and J. B. Wright, eds.) Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Marshall, D. W. I. 1986 *Environmental Appraisal of the Canadian Beaufort Sea on Project.* Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Marshall, D. W. I., et L. D. Wolfe. 1986. *Identification and Analysis of Environmental Issues Associated with Beaufort Sea Hydrocarbon Production and Transportation.*

MacLachlan, L. 1984. Did the BEARP panel listen to northerners. *Nolthern Perspectives* 12 (3): 8-10.

MacLaren, V. W., et J. B. Whitney (eds.) 1985. New *Directions in Environmental Impact Assessment in Canada.* Toronto: Methuen.

MacNiven, J.D. 1980. Commentary. In *Public Participation in Environmental* Decision-Making: Strategies for Change, 152-157. (B. Sadler, ed.) Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Mason, R.O., et I.I. Mitroff. 1981. *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques. New* York: John Wiley.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien 1972. *Le* Nord canadien, *1970- 1980. Ottawa.*

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. 1985. *Beaufort Sea Environmental Assessment Review Process: A DIAND Perspective.* Ottawa.

Morgenstern, J., J. Durlak, et P. Homenuck. 1980. Making the evaluation of public participation programs feasible. In *Public Participation in Environmentai Decision-Making: Strategies for Change, 127-147* (B. Sadler, ed.) Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Munn, R. E. 1979. *Environmentai impact Assessment: Principies and Procedures*. Toronto: John Wiley.

Munro, D.A., T.A. Bryant, et A. Matte-Baker. 1986. *Learning from Experience: A State of the Art Review and Evaluation of Environmentai impact Assessment Audits.* Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, Hull, Québec.

Northern Perspectives 12 (3) 1984. (Special issue on the Beaufort Sea EA Panel review and report.)

Pimlott, D., D. Brown, et K. Sam. 1976. *Oii Under the Ice.* Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Reed, M. 1989. *Citizen Participation and Public Hearings: Evaiuating Northern Experiences.* Department of Geography, University of British Columbia.

Rees, W. E. 1978. Development and Planning North of 60: Past and Future. In *Northern Transitions,* Vol II, 42-62 (R. F. Keith and J. K. Wright, eds.) Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Rees, W. E. 1981. Environmental assessment and the planning process in Canada. In *Environmental Assessment in* Austraiia and Canada (S. D. Clark, ed.) Westwater Research Centre, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia

Rees, W. E. 1984. The process: Did the BEARP work. *Northern Perspectives 12 (3): 4-6.*

Ross, W.A., B. Sadler, et D. W.I. Marshall. 1986. *Détermination de l'importance dans le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.* Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull, Québec.

Rothwell, K. 1985. *Duplication in Canadian Federal Environmental Reviews*. EARP and the NEB micro-fiche, National Library of Canada, Ottawa.

Sadler, B. (ed.) 1978. *invoivement and Environment. 2* vols. Environment Conservation Authority, Edmonton, Alberta.

Sadler, B. (ed.) 1980. Public Participation in *Environmental Decision-Making. Strategies for Change.* Environment Council of Alberta, Edmonton.

Sadler, B. 1983. Fairness and existing processes: Policy review. In *Fairness in Environmental and Social impact Assessment Processes, 101-107.* (E.S. Case, et *ai.,* eds.) Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary.

Sadler, B. 1986. Impact assessment in transition: A framework for redeployment. In *integrated Approaches to Resource Planning and Management, 99-129* (R. Lang, ed.) Calgary: The University of Calgary Press.

Sadler, B. (ed.) 1987a. *Audit and Evaluation in Environmentai Assessment and Management: Canadian and international Experience. 2* vols. Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Sadler, B. 1987b. Energy development on the Arctic frontier of Canada: An analysis of project decision making. In *Environmentally Sound Deveiopment in the Energy and Mining industries.* Centre for Environmental Management and Planning, University of Aberdeen, Scotland.

Sadler, B. 1988. The evaluation of assessment: Post-EIS research and process development. In *Environmentai impact Assessment: Theory and Practice,* 129-142 (P. Wathern, ed.) London: Unwin Hyman.

1977. Northward *Looking:* A *Strategy and Science Poiicy for Northern Canada.* Science Council Report No. 26, Ottawa.

Sewell, W. R. D. 1978. Public participation: Towards an evaluation of Canadian experience. In *invoivement and Environment,* Vol. II, 205-224. (B. Sadler, ed.) Environment Council of Alberta, Edmonton, Alberta.

Sewell, W. R. D., et S. D. Phillips. 1981. Models for the evaluation of public participation programmes. *Naturai Resources Journal 19: 337-358.*

Social impact Assessment, 85/86, 1983. Special issue on social impact monitoring.

Spenser, R. B. 1987. An evaluation of the procedural aspects of the Shakwak Project environmental program. In *Audit and Evaluation in Environmentai Assessment and Management.* Canadian and international Experience, Vol. 1, 182-2 10 (B. Sadler, ed.) Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Thompson, A. R., et N. Banks. 1980. *Monitoring for Impact Assessment and Management: An Anaiysis of the Legal and* Administrative Framework. Westwater Research Centre, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.

U. S. Council on Environmental Quality. 1981. *Scoping Guidance.* Memorandum for General Counsels, NEPA Liaisons and Participants in Scoping, Washington, D.C.

Waddell, K.B. 198 1. *Étude des audiences publiques dans le nord du Canada.* Ministere des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Wallace, R. R. 1986. *Participation du public au processus décisionnel du gouvernement.* Pages choisies N° 13. Bureau fédéral d'examen des evaluations environnementales, Hull, Québec.

Wiebe, J.D., et *al.* (eds.) 1984. *Environmental Planning for Large Scale Development.* Environnement Canada et Canadian Petroleum Association, Vancouver et Calgary.