ÉVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES: PROCESSUS DÉCISIONNEL DU GOUVERNEMENT EN PUBLIC

RAYMOND M. ROBINSON

PRÉSIDENT EXÉCUTIF

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

OTTAWA

13 OCTOBRE, 1982

APCA/FACE

COLLOQUE DES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES SUR L'ENVIRONNEMENT

OTTAWA

13 OCTOBRE, 1982

Le présent document s'adresse aux fonctionnaires, aux représentants de l'industrie et aux membres du public qui ont déjà participé, ou qui sont susceptibles de le faire, à l'évaluation des incidences environnementales au cours de la phase de planification, ou qui s'intéressent à cette question.

Le droit de se faire entendre et le droit d'être informé sont bien établis. C'est à ses risques et périls qu'un décisionnaire ne tient pas compte de ces deux droits. Au gouvernement, le processus décisionnel comporte des compromis, et le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est un moyen public de décider quels devraient être ces compromis. Le processus aide à déterminer, au début de la planification, l'acceptabilité, au planenvironnemental, des propositions mettant en cause des terres, des propriétés or des crédits du gouvernement fédéral. Il peut s'agir d'un examen public par une commission indépendante qui relève directement du ministre de l'Environnement et qui donne des conseils sur le projet examiné. La participation du public est une caractéristique essentielle de chaque examen et aide à assurer la prise en compte du plus large éventail possible d'intérêts dans le cadre du processus décisionnel.

Les temps changent, et nous changeons nous aussi. Maintenant, il faut que les gouvernements prennent connaissance des opinions d'un éventail beaucoup plus large de citoyens que par le passé. Le public n'est plus aussi confiant qu'il l'était, et il est beaucoup plus risqué aujourd'hui, que par le passé, de ne pas tenir compte de la volonté - d'aucun dirait du droit - du public de participer au processus décisionnel gouvernemental.

Le droit de se faire entendre et le droit d'être informe sont bien établis aujourd'hui. Ce n'est qu'à ses risques et périls qu'un planificateur prudent n'en tient pas compte. Le public canadien compte parmi les mieux informes au monde et sa capacité de fournir des commentaires fondés et utiles est plus grande que jamais. Seul un décisionnaire insensé se priverait des avantages liés à la prise en compte des opinions du public.

Le mot "compromis" a un sens péjoratif pour certaines personnes.

Dans le contexte du processus décisionnel au gouvernement, il ne devrait pas en être ainsi. Le gouvernement doit faire des compromis. Aujourd'hui, je vais décrire l'une des façons de décider quels devraient être ces compromis. Je fais allusion au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Avant la première guerre mondiale, en général, on acceptait un certain laisser-faire au niveau de la planification sociale et économique. Toutefois, le double choc de la guerre et de la dépression des années 30 ont forcé les gouvernements à réévaluer leurs responsabilités sociales et à intervenir dans la vie des citoyens à une échelle qui aurait été inconcevable une génération plus tôt. Les gens ont appris à confier à leur gouvernement le soin de les protéger contre les pires aspects des cycles économiques et autres désastres.

Vers les années 50, lorsque j'étais à l'université, les étudiants, y compris moi-même, acceptaient généralement l'idée que les gouvernements et les autres institutions avaient appris à faire face aux situations: c'est-à-dire, on pouvait compter sur eux pour réagir aux changements et tenir compte, de façon raisonnable, des besoins des particuliers et des groupes. Je ne sais pas si nous étions particulièrement naïfs, mais aujourd'hui, peu d'étudiants ou de personnes accepteraient cette idée.

Au cours des années 60, au Canada et ailleurs, les gens s'inquiétaient de plus en plus de l'orientation prise par les gouvernements. Dans le domaine de l'environnement, les résultats des études sur les incidences des déversements de pétroliers ainsi que les conclusions d'études canado-américaines sur les Grands lacs ont causé beaucoup d'inquiétudes. Les tentatives des gouvernements pour xéassurer le public ont souvent eu poux résultat une diminution de la crédibilité. Les gens voulaient avoir davantage leur mot à dire dans l'élaboration des règlements conçus pour protéger la société, particulièrement lorsque la santé du public et le bien-être de l'environnement étaient en cause.

Nous avons fait des premiers efforts pour mettre un frein à la pollution flagrante et par la suite, nous avons reconnu qu'il ne fallait pas répéter les erreurs du passé. Ainsi, nous avons décidé d'inclure les paramètres environnementaux dans la planification et la conception. Cette décision a été renforcée au Canada au cours de l'enquête Berger sur un projet de construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie. Cette enquête a fait ressortir clairement les coûts cachés, principalement de nature environnementale et sociale, du projet et elle a également aidé à déterminer comment devrait et pourrait se faire la consultation du public. De nos jours, le gouvernement fédéral et pratiquement toutes les administrations provinciales possèdent des processus d'évaluation des incidences environnementales qui assurent amplement des discussions franches et la participation du public.

Une autre caractéristique de la société d'aujourd'hui mérite d'être soulignée. Il s'agit de la complexité du processus décisionnel moderne, notamment du degré extraordinaire de relations entre les buts et activités dans un secteur et les incidences dans d'autres secteurs de la société. Est-il nécessaire de vous rappeler qu'aucune proposition ne constitue une entité isolée?

La complexité du processus décisionnel, qui se reflète dans les grandes quantités de détails, influe grandement sur les travaux des gouvernements; notamment la capacité du secteur politique de contrôler la prise de décisions. En termes simples, à cause de ce déluge d'informations, les personnes élues sont davantage obligées de se fier aux spécialistes pour obtenir des conseils. Ce qui peut poser des problèmes, c'est que, dans la formulation des conseils, les spécialistes font nécessairement des jugements de valeur subjectifs tout en essayant d'effectuer une analyse technique objective.

Bien entendu, leurs valeurs reflètent leurs antécédents individuels et le milieu professionel où ils travaillent. Selon mon expérience personnelle avec des spécialistes, les jugements techniques nécessaires à la formulation de politiques ne sont pas toujours aussi bien déterminés que ce à quoi on pourrait s'attendre. Une fois le jargon technique assimilé, on découvre un certain nombre de jugements de valeur subjectifs tout à fait contestables. Mis en présence de recommandations basées sur une analyse technique approfondie, la plupart des hommes politiques ont beaucoup de difficultés à déceler les éléments cachés des jugements subjectifs, même si ceux-ci ont pu avoir une importance cruciale dans l'élaboration des recommandations finales.

Les jugements en question doivent faire l'objet d'une mise à l'essai au début du processus décisionnel pour s'assurer de leur fondement et du fait qu'ils reflètent raisonnablement les valeurs de notre société. Pour ce faire, il est bon d'examiner ces jugements dans le cadre de discussions publiques raisonnablement bien orientées, structurées et justes.

Voilà, en partie, ce qui s'est fait lorsque le gouvernement fédéral a mis en place le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEEE) en 1973.

En gros, le processus est conçu pour aider à déterminer l'acceptabilité, au plan environnemental, des propositions qui nécessitent des crédits fédéraux ou l'utilisation de terres ou de propriétés fédérales. Ce faisant, il aide également à assurer la prise en compte appropriée des questions environnementales au cours de la planification, de même que des facteurs techniques et économiques. Pour que son efficacité soit maximale, il devrait être mis en oeuvre dès le début de la planification avant qu'aucun engagement irrévocable ne soit- pris or que des changements immuables n'aient lieu.

Trois grandes caractéristiques, mises ensemble, distinguent le PFEEE des processus similaires suivis dans d'autres aires de compétence.

Premièrement, le processus n'est pas établi par statut, mais plutôt par une directive du Cabinet. Les méthodes ne sont pas prescrites de façon rigide, et le processus est suffisamment souple pour s'ajuster au contexte. C'est pour cette raison qu'il est en évolution constante. Nous tirons leçon de l'expérience.

Deuxièmement, le processus met en application le principe de l'auto-évaluation. Les ministères doivent effectuer leur initiale d'un projet, utiliser les connaissances et évaluation compétences techniques d'autres ministères ou du secteur privé, au besoin, et décider si l'activité proposée comporte des incidences environnementales potentiellement importantes. Ils peuvent également faire participer le public touché et intéressé à cette étape. S'ils concluent que les incidences potentielles sont importantes - et les préoccupations probables du public peuvent également être prises en compte à cette étape - ils devraient recommander que leur ministre confie le projet au ministre de l'Environnement pour la réalisation d'un examen public complet par une commission indépendante.

Troisièmement, la décision du Cabinet, par laquelle le processus a été établi, indique précisément que le public doit être informé et consulté au cours du processus d'examen, normalement par le biais d'une commission spécialement nommée.

Moins de 1 % de toutes les propositions évaluées font l'objet d'un examen public officiel. Pour les autres, on estime que leurs incidences sont insuffisantes, dans certains cas, après incorporation de mesures d'atténuation. Habituellement, les projets faisant l'objet d'un examen sont de grandes entreprises, par exemple l'expansion d'aéroports et de ports, la production et le transport de pétrole et de gaz, les projets nucléaires et hydroélectriques et certains projets concernant les chemins de fer et les routes.

Chaque projet est examiné par une commission nommée à cette fin et relevant du ministre de l'Environnement. Les commissions donnent des conseils: elles ne donnent pas d'approbation ni ne prennent de décisions. Celles-ci sont prises dans le cadre du processus politique ou par un conseil de réglementation. Les membres des commissions viennent de différents secteurs, de la fonction publique et de l'extérieur, et ils sont choisis compte tenu de leurs connaissances, de leur expérience ou de leur compétence: de plus, ils ne doivent avoir aucun lien avec le projet. Habituellement, les commissions se composent de quatre à six membres.

Une fois le processus créé, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, appelé BFEEE, a été établi et chargé d'administrer le processus. Le président exécutif, pour le moment c'est moi qui occupe ce poste, est comptable directement au ministre de l'Environnement. Les employés du bureau sont chargés de la prestation de conseils sur le processus et jouent le rôle de président et de secrétaire des commissions. Ils coordonnent l'examen du matériel technique fourni par le promoteur du projet, encouragent la participation du public et servent de personnes-contacts pour les ministères du gouvernement, l'industrie, les organisations environnementales et les autres administrations.

Le premier examen a eu lieu en 1976; une seule réunion d'une journée a eu lieu alors. Ce fut une expérience enrichissante. Après coup, on constate les lacunes de la méthode suivie, mais c'est le fait que l'examen n'avait pas commencé assez tôt qui a posé le principal problème. Nous avons appris à mieux nous préparer et nous avons également appris que la crédibilité du public est essentielle à la réussite d'un processus d'évaluation. Le deuxième examen a eu lieu en

1977. On était encore loin des normes actuelles, mais cet examen a également permis d'apporter d'autres améliorations. En résumé, nous avons appris à demander un meilleur énoncé des incidences environnementales au promoteur lorsque le premier était jugé insuffisant; à assurer l'obtention facile de l'énoncé des incidences environnementales (EIE) pendant une période raisonnable avant les rencontres publiques: à faire de la publicité à l'échelon local et à assurer la facilité d'accès aux documents: à tenir les réunions à plusieurs endroits lorsque les effets potentiels sont susceptibles de toucher un grand secteur.

Nous avons appris, nous apprenons toujours et, par conséquent, le processus évolue continuellement. Je veux prendre pour exemple l'un des plus gros défis que nous ayons eu à relever; il s'agit de l'examen du projet de production de pétrole et de gaz dans la mer de Beaufort et du transport vers le sud par pipeline ou par pétrolier brise-glace, ou par ces deux moyens.

Ce projet est l'un des plus remarquables jamais envisagés au Canada, et l'examen est, de loin, le plus élaboré jamais tenu dans le cadre du PFEEE. La commission examinera toutes les activités relatives au projet au nord du 60e parallèle, en tenant compte non seulement des incidences biologiques et physiques potentielles, mais également des répercussions sociales. Étant donné l'envergure de l'examen, plusieurs nouveaux éléments ont été ajoutés pour améliorer le potentiel de participation du public.

Un programme pilote d'aide financière à l'intention des intervenants a été établi; la commission se compose entièrement de personnes de 1 'extérieur de la fonction publique (y compris deux autochtones du Nord); un grand nombre de sources gouvernementales (les administrations territoriales et 12 ministères et organismes fédéraux) présenteront des documents de travail décrivant dans quelle mesure le projet influera sur leurs programmes, politiques et activités et sera influé par ceux-ci. Les renseignements recueillis auprès des gouvernements, du public et des promoteurs - Dome, Esso, Gulf - dans l'énoncé des incidences environnementales, permettront de brosser un tableau du Canada au nord du 60e parallèle d'une envergure et d'un degré de détail jamais atteints auparavant.

Poux faire en sorte que les habitants du Nord comprennent bien l'examen et aient l'occasion d'y participer, les membres du secrétariat ont visité 26 lieux d'habitation de l'ouest à l'est de l'Arctique et deux collectivités dans le nord du Labrador en vue de la tenue de réunions de la commission dans la plupart de ces endroits. On est loin de la réunion d'une journée à un endroit d'il y a six ans.

Nous avons travaillé à l'amélioration du processus d'examen par une commission, mais nous nous sommes également attardés à établir une base scientifique plus efficace et solide pour l'évaluation des incidences environnementales. Essentiellement, le but visé consiste à déterminer les défauts, aux plans scientifiques et écologiques, des évaluations et à indiquer les améliorations à apporter au moyen d'une application plus rigoureuse des méthodes scientifiques et des principes écologiques. M. Gordon Beanlands, qui fait partie du groupe de discussion, est l'un des instigateurs de cette orientation et est, bien entendu, la personne la mieux apte à vous en parler.

Le RFEEE a publié un sommaire des pratiques d'évaluation environnementale au Canada sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement; toutes les provinces et le gouvernement fédéral ont coopéré à la réalisation de ce travail.

Le RFEEE prépare actuellement la publication d'un répertoire annuel des activités de recherche sur l'évaluation des incidences environnementales et sociales réalisées dans les universités canadiennes et autres institutions. Ce répertoire comportera des listes des cours, programmes, recherches et publications et il vise à mieux faire comprendre l'évaluation des incidences environnementales et sociales et à aider les enseignants, les étudiants, l'industrie, les gouvernements et le RFEEE lui-même à rester au courant des nouveautés dans ces domaines.

Il est souvent difficile de distinguer les problèmes environnementaux des questions sociales: dans certains cas, les participants aux examens ont insisté sur le fait que l'un n'allait pas sans l'autre. Étant donne l'importance accrue qu'acquiert l'évaluation des incidences sociales, le PFEEE élabore actuellement un ensemble de lignes directrices visant à améliorer l'aspect évaluation des incidences sociales des examens en matière d'environnement.

J'aime à penser que, grâce à notre expérience et à nos recherches, le Canada, au cours des quelques prochaines années, deviendra un chef de file mondial dans le domaine de l'évaluation des incidences.

Les changements dont j'ai parlé ont eu pour résultat d'imposer de nouvelles exigences aux planificateurs et aux gestionnaires: et c'est dans le domaine des questions sociales et environnementales que cet aspect se fait le plus sentir. Néanmoins, si ces questions sont prises en compte au début de l'élaboration d'une proposition; s'il y a

consultation et participation du public aux étapes appropriées; si les gestionnaires travaillent avec les planificateurs environnementaux et sociaux, tout comme ils le font avec les ingénieurs et les comptables, alors les problèmes relatifs à l'obtention d'une approbation ou d'un appui pour les décisions en matière de développement peuvent être grandement atténués. Plus important encore, la qualité - la viabilité à long terme - des décisions pourrait être accrue de façon considérable.

Lorsqu'un large éventail d'intérêts est bien représenté et que suffisamment d'occasions sont fournies pour influer sur le processus décisionnel gouvernemental, les résultats peuvent être très bons. À l'occasion, lorsqu'il faut agir rapidement et respecter un mandat non équivoque, les hauts fonctionnaires sont incapables de mettre en branle un processus consultatif sur une grande échelle. La rapidité et l'efficacité sont les mots d'ordre. Je n'ai rien contre la vitesse dans le processus décisionnel, mais si celui-ci se fait aux dépens de la prise en compte suffisante d'autres aspects valables et, peut-être, en ne tenant pas compte, par exemple, des dommages environnementaux à long terme, alors un tel processus décisionnel n'est pas vraiment efficace. Un processus de consultation du public bien structuré peut être vraiment utile pour assurer que l'éventail voulu d'intérêts est pris en compte et que les compromis sont faits de façon appropriée.

La diminution de la crédibilité accordée par le public au gouvernement, observée dans de nombreux pays actuellement, est tout à fait inacceptable. Ai-je besoin de dire que ce manque de crédibilité pourrait avoir des répercussions graves sur nos institutions démocratiques dans les années à venir. Ce dont, en fait, nous avons besoin en cette période difficile, c'est tout à fait l'opposé: c'est-à-dire une augmentation de la confiance accordée à nos institutions fondamentales. Selon moi, un processus décisionnel franc et la consultation du public peuvent contribuer, dans une large mesure, à la réalisation de cet objectif, et je suis convaincu que le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a un rôle à jouer en vue de la réalisation de ce grand objectif.