no. 11

EXPOSÉ

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

CONFERENCE DU CIRL

SUR LA LOI SUR LES RESSOURCES NATURELLES

DU 17 au 20 AVRIL 1985

BANFF, ALBERTA

R.M. Robinson
Président exécutif
Bureau fédéral d'examen
des éval uations
environnemental es
Ottawa, Canada

INTRODUCTION

Le présent document a pour but de souligner les préoccupations communes touchant la procédure d'évaluation des incidences environnementales dans le contexte du Processus fédéral d'évaluation des incidences environnementales (PÉEE). Nous insistons surtout sur les responsabilités fédérales et provinciales afin d'indiquer ce que font les gouvernements à l'heure actuelle et ce qu'ils pourraient faire et aussi de favoriser le dialogue en vue d'améliorer la méthode d'évaluation. La politique du gouvernement fédéral est fondée sur une opinion que partagent la plupart des pays industrialisés et un grand nombre de pays en voie de développement, selon laquelle l'évaluation environnementale est essentielle dans la planification des programmes de Elle permet d'éviter des problèmes écologiques et développement économique. des problèmes sociaux connexes qui pourraient être graves, et qui diminueraient considérablement la valeur des progrès économiques. La qualité de l'évaluation environnementale a un effet direct sur l'efficacité des programmes et le développement économique.

LE PÉEE

Établi par une décision du Cabinet, le Processus d'évaluation et d'examen en mutière d'environnement (PÉEE) est un processus administratif qui s'applique aux projets du gouvernement fédéral et du secteur privé nécessitant une décision de la part du gouvernement fédéral.

Le PÉEE est une méthode d'auto-évaluation; c'est-à-dire que l'organisme gouvernemental devant prendre la décision dans un cas donné, s'occupe de l'examen environnemental préalable et, s'il y a lieu, de l'évaluation initiale plus détaillée portant sur l'activité prévue. Toutefois, si cet organisme croit que le projet entraînera ou pourra entraîner des conséquences écologiques importantes, le projet doit être soumis au ministre de l'Environnement qui nonmera une commission indépendante afin de consulter le grand public. L'examen public est préparé et le soutien logistique, qui comprend habituellement le président de la commission, est assuré par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE), un organisme qui relève directement du ministre de l'Environnement. Depuis que le PÉEE existe, seulement un très faible pourcentage des projets soumis à une évaluation initiale ont dû faire l'objet d'un examen public.

Une fois l'examen terminé, la commission présente son rapport au ministre de l'Environnement et au ministre responsable du projet, c'est-à-dire le ministre dont relève l'organisme proposant de mettre en oeuvre ou d'autoriser le projet. Le rapport, rendu public, contient les recommandations de la commission, lesquelles n'ont pas le caractère de directives, mais de conseil. Toutefois, on s'attend à ce que le ministre responsable fasse connaître publiquement ses réactions face au rapport avant de fixer les conditions que le projet devra respecter.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PÉEE

Au printemps 1984, dix ans après la création du Processus, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) a effectué, à la demande du Cabinet, une étude du fonctionnement du PÉEE et a fait ses recommandations au

ministre de l'Environnement qui les a soumises au Cabinet. Le 21 juin 1984, le décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a été approuvé, en vertu de la loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement, couvrant ainsi la mise en place du Processus. En vertu de cette loi, il incombe au ministre de l'Environnement d'instaurer, de recommander et d'entreprendre des programmes et de coordonner les programmes du gouvernement du Canada appelés inter alia.

"Pour s'assurer que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient, dès les premières étapes de planification, pesés en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, que ceux d'entre eux dont on aura constaté qu'ils présentent probablement des risques graves fassent l'objet d'un réexamen et que l'on tienne compte des résultats du réexamen.

Nous croyons utile de faire observer que, nême si les divers points du décret sont appelés "lignes directrices", la décision du Cabinet qui en est à l'origine, établit clairement leur caractère impératif. Depuis toujours, nous encourageons sans toutefois obliger les sociétés de la Couronne propriétaires ainsi que les organismes indépendants investis d'un pouvoir de réglementation à appliquer les lignes directrices.

Le principal objectif du décret sur les lignes directrices est d'obliger les ministères gouvernementaux à effectuer un examen environnemental préalable et une évaluation environnementale initiale plus systématiques, plus souples et mieux documentés. Le BFEÉE et les principaux ministères intéressés ont préparé des directives plus détaillées pour aider les ministères à élaborer des procédures appropriées aux systèmes de planification et de gestion qu'ils

utilisent. La concision, la simplicité et l'accessibilité sont les sceaux de ces procédures.

COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

Étant donné que le Canada est un état fédéral, il a été reconnu dès le début que le PÉEE fédéral devait tenir compte des préoccupations et des responsabilités des provinces.

En conséquence, le décret sur les lignes directrices de 1984 stipule, en ce qui concerne la consultation publique, que le BFEÉE doit négocier, s'il v a lieu, des ententes de coopération fédérales/provinciales (ou territoriales). Les examens faits en collaboration par les diverses juridictions ont pour but d'éviter le double emploi, de réduire les coûts et d'accélérer le processus de Dans la plupart des examens publics menés par les prise de décisions. commissions d'évaluation environnementale, la collaboration fédérale/provinciale a été plus ou moins importante selon les cas: allant de la vice-présidence ou d'un président unique nommé conjointement lors de la nomination de membres provinciaux à une commission fédérale ou vice versa ou simplement à la supervision fédérale ou provinciale d'audiences dirigées par l'autre palier de gouvernement ou à l'intervention d'un gouvernement dans des examens menés par un autre. La collaboration fédérale/provinciale étant importante dans le domaine de la gestion des ressources et de l'environnement, permettez-moi de vous citer quelques exemples illustrant la pratique courante. Al'heure actuelle, plusieurs examens sont réalisés par des commissions nommées conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux et qui ont négocié les conditions de leurs mandats. Etant donné que les rapports de ces

examens sont rédigés en vue de la consultation, ils ne tiennent pas compte des divisions de juridiction, donnant ainsi une vue holistique des incidences sociales et environnementales d'un projet donné. En fait, certaines études environnementales conjointes, comme celle sur le forage au large de la côte ouest, examinent des propositions soulevant des problèmes de juridiction précis, mais elles ne portent pas préjudice aux résultats de ces problèmes. De plus, les deux ordres de gouvernement peuvent veiller à ce qu'une commission examine les questions qui les préoccupent en les précisant dans le mandat.

En général, le degré de participation fédérale ou provinciale dans chaque cas a été fonction de l'importance des décisions que devaient prendre les autorités fédérales ou provinciales. Ainsi, la commission évaluant l'expansion de l'aéroport de Vancouver, une responsabilité bien fédérale qui a des répercussions sur les responsabilités provinciales, est présidée par un représentant du gouvernement fédéral et appuyée par cet ordre de gouvernement, mais elle compte parmi ses membres un représentant provincial. Par contre. il y a les commissions qui ont évalué les terminaux devant être installés dans le sud du Québec et en Nouvelle-Ecosse dans le cadre du projet-pilote de l'Arctique. Ces commissions étaient présidées par des représentants provinciaux et étaient appuyées par les provinces, mais elles comptaient des membres fédéraux. Entre les deux, il y a les commissions qui se penchent sur des projets à l'égard desquels les deux gouvernements ont des décisions importantes à prendre. En voici quelques exemples.

Le projet de la centrale nucléaire Lepreau II au Nouveau-Brunswick, planifié par une société conjointe fédérale/provinciale de la Couronne, la Maritime

Nuclear Ltd, sera exploitée par la compagnie d'électricité du N.-B., une entreprise provinciale de services publics, s'il est réalisé. Le gouvernement fédéral devra investir beaucoup d'argent pour que le projet puisse être mis de Les deux ordres de gouvernement auront donc des décisions importantes à prendre et une évaluation conjointe de tout le projet a été jugée appropriée. Par conséquent, les conditions de l'évaluation ont été fixées par le BFEÉE et par la province de concert avec le ministère fédéral de l'Énergie et elles ont été émises conjointement par les ministres fédéral et provincial de l'Environnement. Chacun des ordres de gouvernement a choisi deux membres pour faire partie de la commission, l'un des deux faisant fonction de vice-président. Les coûts occasionnés par l'évaluation sont partagés entre les deux gouvernements qui fournissent également du personnel pour assurer les fonctions de secrétariat de la commission. Divers documents tels que les communiqués de presse sont préparés et émis conjointement. À la demande de la province, l'examen doit être global et traiter des répercussions socio-économiques du projet. Le rapport de la commission sera soumis aux ministres de l'Environnement des deux gouvernements ainsi qu'au ministre fédéral de l'Énergie.

En Nouvelle-Ecosse, le projet d'exploitation des hydrocarbures au large des côtes était un cas semblable, sauf que les questions socio-économiques ne faisaient pas partie du mandat de la commission. Une commission socio-économique séparée a été nommée par le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources et par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Cette façon de procéder a présenté des difficultés d'ordre administratif et a semé la confusion chez le public, malgré les efforts déployés par les deux commissions pour tenir des audiences conjointes et

coordonner leurs activités. Nous pensons qu'il est plus efficace d'avoir recours à une seule commission, pourvu que ses membres aient les compétences nécessaires pour examiner les questions diverses reconnues dans le mandat. Il va également le protocole d'entente appelé inter alia, passé en 1983, entre le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique. Il prévoit un examen public fédéral-provincial conjoint des incidences environnementales et socio-économiques connexes d'un programme renouvelé d'exploration des hydrocarbures au large de la côte nord de la Colombie-Britannique. L'examen ne doit pas porter sur la question de droit de propriété définitif des ressources, qui demeure controversée, et il doit faire partie d'un plan conjoint établi en vertu de la loi provinciale sur la gestion de l'environnement (Provincial Environment Management Act) et du PÉEE fédéral. Le mandat fixé conjointement par le BFEÉE, l'administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique a été émis conjointement par les ministres fédéral et provincial de l'Environnement. Au début, chaque gouvernement devait choisir deux membres pour faire partie de la commission et nommer conjointement un seul président. En fait, les deux gouvernements ont choisi cinq membres et les ont nommés pour faire partie de la commission. Les deux gouvernements appuient de façon égale l'examen de la côte ouest, y compris les responsabilités de Secrétariat de la commission, et ils partagent entièrement tous les coûts. Jusqu'à présent. cela a bien fonctionné. Toutefois, surtout parce qu'il peut être long de se mettre d'accord sur le choix d'un président conjoint (ce qui peut occasionner des retards), mais aussi parce que nous considérons que la présidence professionnelle est tout aussi importante pour promouvoir des méthodes

uniformes et justes, nous, au sein du BFEÉE, croyons que la co-présidence est plus avantageuse.

Dans d'autres cas, un des gouvernements assume la responsabilité première de l'examen tout en veillant à ce que les préoccupations environnementales et connexes de l'autre gouvernement soient bien comprises, qu'il en soit tenu compte et que ces préoccupations soient reflétées dans l'examen. Ainsi par exemple, il y a un membre provincial dans toutes les commissions du PÉEE fédéral en Colombie-Britannique (à l'exception de l'examen sur le projet au large des côtes) et la province participe en tant qu'intervenant au moment de l'établissement des directives et de la tenue des audiences publiques.

Comme la situation est en train d'évoluer dans le nord canadien, il est raisonnable de penser que les administrations territoriales seront de plus en plus intéressées à jouer un rôle dans ce domaine à l'instar des provinces au sud du 60°. De nême, les négociations sur les revendications foncières, comme l'a démontrée l'entente du CEDA, permettent davantage aux collectivités autochtones de gérer le Processus d'évaluation en matière d'environnement. Le PÉEE devrait donc être suffisamment souple pour s'adapter à ces deux évolutions.

Il est également bon de faire remarquer que le décret sur les lignes directrices exige que les organismes du gouvernement fédéral tiennent compte des incidences environnementales en dehors du Canada. Cela peut se faire au moment de la consultation publique dans le cadre. du PÉEE. La décision revient au responsable du projet.

AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

Il n'est pas étonnant que l'évaluation environnementale, qu'elle soit fédérale, provinciale ou conjointe, ait soulevé au fil des années des problèmes sur des questions telles que les coûts, les informations et la recherche jugées nécessaires, le chevauchement possible de la réglementation et les retards.

Les coûts relatifs à la rentabilité d'une activité proposée intéressent tous les promoteurs. Les administrateurs, notamment le BFEÉE, doivent veiller à ce que les informations requises et les autres obligations imposées aux promoteurs soient raisonnables et limitées à celles qui sont nécessaires à la conduite d'un examen efficace et approprié.

Évidemment, la collecte et l'analyse des informations sur l'environnement et des données sociales connexes et, dans le cas d'audiences publiques officielles, la nomination d'une commission et la tenue des audiences entraînent des coûts et exigent du temps. Il faut cependant penser à ce qu'il en coûterait s'il fallait introduire des mesures atténuantes occasionnant des changements de conception importants, une fois la réalisation du projet commencée ou nême achevée, à cause de dommages environnementaux non prévus ou d'une forte opposition de la part du public ou des deux. Sous-jacents à ces coûts plus évidents il y a ceux entraînés par les occasions manquées, le ralentissement de la productivité naturelle, la réduction des éléments de confort et nême les risques pour la santé pouvant découler de projets conçus sans qu'on ait tenu compte de tout l'environnement. À titre d'information générale, il y a lieu de remarquer qu'au Canada les coûts des évaluations

environnementales ont habituellement été inférieurs à 0.5% du coût d'immobilisation du projet.

Il faut également souligner que le PÉEE a pour but, entre autres, de faciliter la participation du public au processus de prise de décisions du gouvernement et de situer cette contribution dans un contexte constructif. Dans l'examen des répercussions possibles du projet sur le milieu naturel, il faut tenir compte des préoccupations de la société en général. On s'attend à ce que les gestionnaires des ressources, du secteur public comme du secteur privé, soient des organisateurs responsables. Ceux qui sont concernés par un projet ont le droit d'être entendus, et dans un contexte qui leur laisse supposer qu'ils ont de sérieuses chances d'être écoutés. En outre, selon l'expérience du BFEÉE, les informations obtenues au cours des audiences locales ont été très précieuses lors de la prise de décisions sur la conception de projet, le moment de sa mise en oeuvre et sa gestion. Il faut beaucoup de travail et de compétences pour mener à bien cette tâche, mais il est raisonnable de dire que cela fait partie des coûts légitimes des affaires dans le monde d'aujourd'hui.

Le BFEÉE s'est aussi aperçu que la qualité technique de la planification et de la conception a souvent été améliorée par les exigences qu'impose la mise sur pied d'un examen public, allant parfois même jusqu'à rendre rentable pour l'industrie, à long terme, la tenue de ces examens, sans parler de leurs avantages environnementaux. De plus, lorsque les résultats du travail entrepris dans le cadre du PÉEE avaient été introduits dans la planification et la conception du projet, les promoteurs étaient davantage confiants de l'acceptabilité à long terme de leurs projets par le gouvernement et par la société en général.

Selon notre expérience, l'industrie appuie les activités de l'évaluation environnementale tant que les demandes d'informations sont raisonnables, tant qu'il n'y a pas de double emploi et tant qu'il en découle une décision claire et opportune. Ces conditions ne sont pas déraisonnables et le BFEÉE essaie autant que possible de les respecter.

Par exemple, le BFEÉE était l'instigateur et le bailleur de fonds d'un projet de deux ans pour lequel avait été recruté, un peu partout au Canada, des représentants de l'industrie, des universités et des gouvernements fédéral et provinciaux. Le projet s'est terminé par la production d'un rapport intitulé "Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada".

L'un des objectifs principaux du projet était de trouver comment on pourrait déterminer les facteurs vraiment critiques, spécialement d'un point de vue scientifique, à inclure dans la préparation des énoncés des incidences environnementales (ÉIE), de manière à réduire les demandes d'informations marginales, discutables et relativement peu importantes. En somme, nous voulions éliminer les demandes d'informations qui revenaient toujours et ce que certains appelaient le syndrome de l'annuaire téléphonique.

Messieurs Gordon E. Beanlands et Peter N. Duinker dirigeaient le projet, qui s'est terminé par un rapport publié en 1983, co-parrainé par le BFEÉE et par l'Institute for Resource and Environmental Studies, Université de Dalhousie à Halifax.

L'extrait qui suit tiré du résumé du rapport donne une bonne idée de la portée du projet.

L'étude comportait délibérément la participation active des chercheurs de l'environnement qui effectuent des études d'évaluation des incidences, et des personnes chargées de gérer les méthodes d'évaluation au Canada. Dix ateliers tenus dans diverses régions canadiennes ont rassemblé des agents des quevernements fédéral et provinciaux, des représentants des promoteurs industriels, des experts-conseils, et des chercheurs universitaires. Ces ateliers regroupaient environ 150 personnes. L'étude a comporté également un examen approfondi de la documentation se rapportant aux données scientifiques et écologiques recueillies dans le cadre des évaluations des incidences environnementales. Le présent rapport reflète principalement les avis et les suggestions des participants à ces ateliers, ainsi qu'une revue de l'état actuel des études d'évaluation présentées dans la documentation scientifique.

Des consultations importantes ont également eu lieu avec des spécialistes américains et européens; quelque 30 évaluations des incidences environnementales provenant de toutes les régions du Canada ont été examinées et deux évaluations récemment achevées ont fait l'objet d'une analyse approfondie qui comportait des examens détaillés des documents et des entrevues avec le personnel clé.

L'un des plus importants résultats du travail a été de faire ressortir ce qui semble être la logique et l'évident de manière scientifiquement satisfaisante. En fait, Beanlands et Duinker recommandent: Ne perdez pas votre temps à étudier un élément de l'écosystème qui n'a pas de "valeur". Consacrez plutôt du temps, dès le début, à trouver ce qui a de la valeur aux yeux des gens et concentrez-vous là-dessus. Débarrassez-vous des demandes qui réclament une étude de tout, simplement parce que c'est là. Mais une fois que

vous avez décidé quoi étudier, menez vos études de façon à pouvoir les défendre scientifiquement. Actuellement, nous mettons à l'essai des politiques, nous examinons de nouvelles méthodes et nous encourageons la recherche qui vise à permettre un processus qui semble fondé aux yeux du public. Ce n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire.

Dans la vie, peu de choses sont plus subjectives que les valeurs. Ce qui est important pour une personne ne le sera pas nécessairement pour une autre. Cela peut être vrai même parmi des professionnels ayant reçu la même formation. Il y a énormément plus de chances de voir les choses différemment lorsque le milieu culturel, le genre de travail et les connaissances personnelles des gens deviennent plus variés. Aux yeux de Beanlands et Duinker, les "éléments importants d'un écosystème" doivent être déterminés dès le début d'une évaluation environnementale, mais le défi consiste à déterminer ce qui a de la valeur. Des scientifiques expriment leur avis professionnel dans un examen environnemental donné peuvent ne pas être d'accord entre eux, favorisant généralement leurs propres disciplines et champs d'intérêt. Habituellement, cependant, ils peuvent en arriver à un certain compromis. Le public concerné peut ne pas être du tout d'accord, son avis étant parfois fondé sur ce que les scientifiques appelleraient de fausses conceptions. Nombre de citoyens privés sont tout à fait sceptiques devant les assurances données par la science, plus particulièrement la science du gouvernement ou de l'industrie, visant à les rassurer sur les répercussions d'une substance ou d'une activité. Un risque mineur écarté en toute sincérité par un spécialiste peut sembler très grand aux yeux des personnes dont les intérêts sont directement touchés. Pour certains, le cas de l'industrie nucléaire aux États-Unis est un exemple de ce genre de situation.

Comment alors pouvons-nous établir un juste équilibre entre la nécessité de déterminer efficacement ce qui compte réellement, en partie afin de réaliser des évaluations de projets moins longues, moins coûteuses et plus efficaces et la nécessité de faire participer ceux qui sont directement concernés, mais qui n'auraient nême pas été consultés avant que la décision soit prise, il y a quelques années? Comment allons-nous éviter les conflits chargés d'émotivités qui ne sont guère propres à éclairer la situation tout en essayant de combattre ce cancer inquiétant - le manque de confiance du public dans les institutions de notre société - qui peut faire tant de tort s'il est ignoré? Comment nous y prendre pour concilier ces besoins si différents, dans les limites d'un échéancier qui permette de prendre les bonnes décisions sur le plan des affaires dans un monde où les marchés, les coûts et les prix changent si rapidement?

Nous pouvons donner à ces questions une courte réponse, peut-être facile, mais honnête: "Ça n'ira pas tout seul, ça ne sera pas parfait, mmis nous ferons de mieux en mieux, espérons-le". La clé du succès est de reconnaître que le système mis en place, quel qu'il soit, doit répondre le plus possible aux besoins de tous ceux qui sont concernés, soit les entrepreneurs, les dirigeants politiques, les spécialistes techniques du gouvernement ou de l'extérieur du gouvernement, les collectivités concernées, les autochtones, les groupes d'intérêts spéciaux, etc. Il n'est plus question de faire du cirque. Les compromis, en grande partie confidentiels, faits à l'insu des intéressés sont choses du passé. Les listes qui n'en finissent plus, établies pour la collecte des informations et la recherche, sont démodées. Les calculs au pifomètre au dos de l'enveloppe ne se font plus. On doit pouvoir effectuer une évaluation environnementale d'envergure en utilisant des méthodes

accessibles, candides, souples, approfondies, justes et qui sont en même temps ordonnées, disciplinées, opportunes, concentrées et bien gérées. Voilà un objectif majeur du nouveau PÉEE, le principal objectif du BFEÉE.

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (CCRÉE)

Reconnaissant la nécessité de poursuivre le travail déjà commencé dans l'examen susmentionné, les auteurs du rapport ont fait la recommendation suivante:

"Que les organismes chargés d'appliquer les méthodes d'évaluation des incidences environnementales au Canada établissent chacun un comité restreint d'experts qui fourniraient des conseils concernant les questions de nature scientifique relatives à l'évaluation environnementale."

En réponse à cette recommandation, le ministre fédéral de l'Environnement a annoncé en janvier 1984 la création du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCRÉE) qui, sous les auspices du BFEÉE, conseillera les gouvernements, l'industrie et les universités quant aux façons d'améliorer les aspects scientifiques et techniques de l'évaluation des incidences environnementales ainsi que la politique de base. Le CCRÉE compte parmi ses membres des personnes bien informées ayant des connaissances dans toute une gamme de disciplines; elles appartiennent aux divers milieux de la société qui ont participé aux ateliers ayant conduit à sa formation - milieu scolaire, experts-conseils, industrie, gouvernements fédéral et provinciaux.

Plus précisément, le rôle du CCRÉE est:

- de conseiller les organismes de recherche du gouvernement, de l'industrie et des universités:
- d'établir les priorités en fonction des besoins de recherche;
- d'encourager les examens sur la situation des sujets de recherche pertinents; et
- d'encourager la création de politiques pluridisciplinaires pour les problèmes de recherche communs.

En retour le BFEÉE distribuera partout au Canada les conclusions et les recommandations du CCRÉE et il appuiera les projets de coopération fondés sur ces conclusions et recommandations.

Voici quelques-uns des thèmes de recherche actuellement à l'étude par le Conseil:

- (A) Les méthodes scientifiques pour prévoir et contrôler les changements environnementaux
- (B) L'analyse des risques et la façon de régler les incertitudes
- (C) Les modalités et méthodes de gestion des informations et le processus de la prise de décisions
- (D) La détermination des difficultés administratives et des difficultés se rapportant aux politiques
- (E) L'atténuation des incidences et les compensations et
- (F) L'évaluation après la réalisation du projet.

Il sera reconnu que l'évaluation des répercussions sociales est un élément important de ces activités, et le CCRÉE a déjà parrainé un atelier dans ce domaine qui a été couronné de succès.

Le BFEÉE reçoit 500 000 dollars par année pour appuyer le CCRÉE. La majorité des fonds servent à pronouvoir des ateliers ou servent de capitaux d'anorçage pour encourager les sociétés les mieux dotées, les ministères ou les institutions au sein et à l'extérieur du gouvernement à entreprendre des projets dans les domaines reconnus par le CCRÉE. Une partie de ces fonds a été consacrée à des bourses universitaires.

L'objectif prépondérant de ces activités est d'accroître l'efficacité et la qualité de l'évaluation environnementale, c'est-à-dire de s'assurer que ceux qui prennent les décisions reçoivent les meilleurs conseils possibles et ce, au moment opportun et de manière efficace. Il est trop tôt pour mesurer le succès de ces efforts, mais leur nécessité ne fait aucun doute.

PLANIFICATION ET EXAMENS PUBLICS

Dans certains cas, les commissions d'évaluation du BFEÉE se sont pratiquement trouvées dans l'impossibilité de tirer des conclusions et de faire des recommandations en l'absence de politiques de base sur l'utilisation des terres et de lignes directrices sur la gestion des autres ressources. De toute évidence, une politique exigeant une évaluation des incidences environnementales aura moins de valeur si elle ne s'appuie sur rien et devrait idéalement servir à soutenir d'autres politiques de gestion des ressources et des terres. En d'autres termes, là ou il y a une bonne planification, les activités de l'évaluation environnementale fonctionnent mieux.

Néanmoins, dans la réalité, il n'existe pas ou presque pas de politique de mise en valeur et pour régler ce problème, au moins en partie, il existe un type spécial d'examen, fait par les commissions dans le cadre du PÉEE. Il s'agit de l'examen régional ou de l'examen conceptuel. Le travail réalisé par la Commission de la mer de Beaufort en est un très bon exemple.

On a demandé à cette Commission d'examiner les incidences générales socio-économiques et environnementales d'un très grand plan de production et de transport des hydrocarbures dans la mer de Beaufort, dans l'ouest de l'Arctique canadien, au lieu de simplement examiner une proposition précise.

Plus de quarante compagnies d'exploration s'intéressaient à cette réqion et en leur nom trois compagnies, soit la Dome, la Gulf et l'Esso, ont accepté d'agir à titre de promoteurs et de préparer l'énoncé des incidences environnementales nécessaire à la réalisation de l'examen.

De cet examen, qui a nécessité des audiences publiques dans presque deux douzaines de collectivités nordiques et beaucoup de documentation de nature scientifique et technique, est né un rapport global qui non seulement présente une politique mesurée à l'exploitation, mais qui détermine également ce qui doit être mis en place par le gouvernement et l'industrie avant que les approbations nécessaires soient données. Bien que des composantes spécifiques du projet de développement exigeront d'autres examens et bien que le gouvernement ne soit pas abstreint à respecter les recommandations de la Commission, le rapport aidera considérablement le gouvernement et l'industrie dans la planification et la préparation de la mise en valeur du Nord. Une politique accessible et souple, adoptée par la Commission pour mener l'examen,

a augmenté les chances que le rapport soit acceptable dans ses grandes lignes. Les premières réactions sont venues appuyer cette hypothèse.

L'un des problèmes auxquels doivent faire face ceux qui effectuent une évaluation environnementale, surtout lorsqu'il y a eu très peu de planification des ressources, sont les incertitudes quant aux informations qui doivent être recueillies, analysées et présentées dans un examen donné. Le travail stimulé par le CCRÉE vise en partie à régler ce problème.

La politique adoptée dans le cadre du PÉEE est de rendre plus clair ce que nous appelons les directives pour les énoncés des incidences environnementales (ÉIE), afin que les promoteurs sachent davantage quelles informations sont nécessaires. Ces directives sont émises aux promoteurs par les commissions pour leur indiquer ce qui devrait être inclus dans les ÉIE. Plus haut, lorsqu'il était question du "rapport Beanlands", nous avons souligné qu'on essayait particulièrement "d'affiner" les demandes d'informations scientifiques en limitant ce genre de demandes aux sujets les plus importants.

Toutefois, avec l'utilisation accrue des évaluations des incidences environnementales, nous nous sommes aperçus qu'une évaluation pertinente doit, de façon générale, reconnaître les incidences sociales ou socio-économiques découlant directement des changements environnementaux causés par l'activité proposée.

Ces incidences peuvent être nême plus difficiles à reconnaître que les ramifications biophysiques conventionnelles plus évidentes. Bien sûr, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce genre de répercussions tend à être

davantage touché par des jugements de valeur. Dans bien des cas, seuls les résidents de la région concernée par le projet proposé peuvent reconnaître certaines répercussions sociales. Il faut au moins obtenir les commentaires de ces personnes si l'on veut porter des jugements de valeur raisonnables.

Par conséquent, il est devenu de plus en plus courant pour les commissions du PÉEE d'organiser des réunions préliminaires aux audiences dans les endroits appropriés, afin d'établir la portée d'un examen. À ce moment-là, toutes les personnes intéressées, y compris les promoteurs, peuvent faire connaître les questions d'ordre scientifique et sociale qu'elles aimeraient voir examiner ou, ce qui est tout aussi important. les questions qui ne doivent pas faire partie de l'évaluation. Par la suite, les commissions tiennent compte de ces suggestions dans la formulation des directives se rapportant à la préparation, par le promoteur, de l'ÉIE. Dans la plupart des cas, on attend la réaction du public à l'égard du projet de directives avant de le remettre au promoteur; le projet de directives peut même faire l'objet d'autres audiences publiques. Ces directives ont tendance à devenir de plus en plus précises à mesure que nous acquérons de l'expérience relativement à la portée des examens. pensons qu'un jour les directives développeront des listes de facteurs de valeur à examiner, plutôt que des questions détaillées accompagnées d'une méthode à suivre.

L'un des principaux défis à relever dans la conduite des audiences publiques est de trouver dans chaque cas un juste équilibre entre le désir du public concerné voulant que toutes les préoccupations, réelles ou senties, soient examinées en profondeur, et le désir du promoteur d'éviter les coûts et retards occasionnés par la collecte et l'analyse de données qui seraient

jugées peu utiles au processus d'approbation. La clé du succès face à ce défi est d'améliorer notre capacité à déceler, dès le début d'un examen, ce qui est vraiment important. Le travail encouragé par notre Conseil canadien de recherche sur l'évaluation environnementale (CCRÉE) ainsi que notre expérience "pratique" dans des examens précis sont utilisés afin d'accroître nos compétences dans ce domaine essentiel.

Les directives se rapportant aux ÉIE deviennent moins normatives, mais la nécessité d'assurer la qualité scientifique des ÉIE ne diminue pas. Pour satisfaire ce besoin, nous faisons actuellement un essai: des groupes consultatifs scientifiques spécialement choisis conseillent directement le promoteur pendant la préparation des ÉIE, au lieu de le laisser faire tout seul comme avant.

RÉPÉTITIONS ET RETARDS

Nous avons mentionné plus haut la possibilité de répétition des méthodes d'évaluations provinciales. Ceci peut arriver également entre le PÉEE et les méthodes de réglementation officielles de l'organisation fédérale, mais les risques ne sont pas aussi grands que ce qu'il est parfois allégué. La plupart des méthodes de réglementation fédérale précèdent le PÉEE ou traitent de questions non-environnementales. Par conséquent, elles n'exigent pas et ne peuvent exiger de preuves satisfaisantes de l'acceptabilité "environnementale" comme condition préalable à l'émission de la licence ou du permis approprié.

L'Office national de l'énergie fait toutefois exception. Il est entre autres habilité à délivrer les licences d'exportation de pétrole, de gaz et

d'électricité, à émettre les certificats de commodité et nécessité publiques pour les pipelines interprovinciaux et internationaux et les lignes de transmission internationales et à fixer des tarifs justes et raisonnables à l'égard des pipelines relevant de la juridiction fédérale.

Selon les modalités d'examen de l'office, tous les projets exigeant son approbation doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales. Si un projet a été examiné au cours d'audiences publiques dans le cadre du PÉEE, il peut sembler y avoir répétition du travail.

Ceux qui critiquent cette façon de procéder ne comprennent pas l'essence du PÉEE - nous voulons en faire un instrument de planification (et il est en réalité l'instrument de planification le plus efficace), non un mécanisme de réglementation. On doit donc y avoir recours le plus tôt possible pour déceler les problèmes environnementaux éventuels et pour trouver des solutions à ces problèmes. Cette façon de procéder peut également favoriser les approbations conditionnelles données à l'avance dans les cas où le gouvernement décide que ce genre d'approbation est souhaitable. Elle incite également une meilleure préparation des projets et permet que le travail de réglementation requis se fasse sans qu'il y ait répétition, mais avec les avantages d'une planification environnementale indépendante effectuée dès le début.

En d'autres termes, lorsqu'il faudra examiner les incidences environnementales globales du projet, le PÉEE doit être mis en oeuvre au moment de la conception ou dès la première étape de planification, bien avant que le promoteur soit prêt à présenter son projet et les informations techniques à l'appui à

l'organisme investi du pouvoir de réglementation. C'est donc dire que les résultats du travail connexe au PÉEE doivent être incorporés au projet, et non pas ajoutés plus tard, ce qui coûte beaucoup plus cher. De cette façon, le promoteur peut s'attendre à ce que son projet satisfasse les exigences environnementales des autorités investies du pouvoir de réglementation.

L'examen de l'Office peut tenir compte de l'évaluation environnementale de l'activité projetée, surtout lorsque la Commission a tenu des audiences publiques et qu'un rapport a été préparé dans le cadre du PÉEE. En gardant à l'esprit la nature consultative du rapport de la Commission du PÉEE, qui n'est pas investie d'un pouvoir de réglementation, on voit que le rapport ne rivalise pas avec la décision de l'office, mais qu'il peut réduire la charge de travail du personnel de l'office. De plus, l'Office peut compléter le PÉEE en ajoutant les mesures atténuantes recommandées comme conditions à la délivrance d'un certificat, que l'Office est habilité à mettre en vigueur.

Au pire, si une évaluation environnementale a fait ressortir des répercussions inacceptables qui présentent des problèmes insolubles, le promoteur du projet pourrait se voir éviter les coûts et le travail de la mise au point définitive de ce qui constituerait une application futile pour l'Office.

En somme, la meilleure façon d'éviter une répétition de réglementation est de voir dans le PÉEE un instrument dont il faut se servir le plus tôt possible dans le processus de planification, au moment où les préoccupations économiques, sociales et techniques et les autres préoccupations pertinentes sont pesées par le promoteur.

De toute évidence, l'application du PÉEE au début, y compris les examens publics nécessaires, est le moyen d'éviter les retards possibles, que l'on ait recours ou non à un processus de réglementation officiel.

Par le passé, il arrivait que les questions environnementales soient au bas de la liste de vérification des conditions préalables au début de la construction. Lorsqu'elles sont reconnues tardivement, surtout si un projet est soumis à un l'examen public, les calendriers peuvent être retardés. Heureusement, un grand nombre de compagnies et de groupes gouvernementaux dont le travail est axé sur le développement accordent actuellement beaucoup d'attention aux répercussions plus globales et à plus long terme de leurs actions. Lorsqu'un projet doit être soumis un examen public dans le cadre du PÉEE, l'examen peut se faire en même temps que la planification définitive et avant la préparation du projet définitif. Si pour une raison quelconque le prombteur décide d'annuler le projet ou de se retirer de l'examen, il peut le faire pendant un examen, réduisant ainsi au minimum le coût du projet et de la collecte des informations.

En ce qui concerne les retards inutiles au moment de la tenue des audiences publiques, le BFEÉE essaie de mettre en pratique les leçons tirées d'un examen à l'autre. Chaque fois, nous nous attachons à perfectionner les méthodes de manière à formuler le plus rapidement possible des recommandations solidement fondées. Tout récemment, le BFEÉE a émis une série de procédures pour réglementer les examens des commissions. Visant à favoriser la prévisibilité, l'efficacité et l'accessibilité, ces politiques peuvent être modifiées pour s'adapter à des situations précises et elles seront soumises à des révisions périodiques. Elles ont un caractère non juridique afin

d'attirer une vaste participation, de permettre une présentation plus facile de jugements de valeur subjectifs portant sur des questions scientifiques et sociales et de promouvoir le consensus en minimisant les conflits.

Les procédures de base reflètent un certain nombre de questions examinées dans le présent document. Elles contiennent entre autres les mesures suivantes:

- au besoin, organiser des réunions publiques avant la tenue des audiences afin de fournir des informations sur le processus d'examen et de "délimiter" le cadre de l'examen;
- avant l'analyse des questions scientifiques critiques à examiner (rapport Beanlands) et dans le cas d'un projet particulièrement complexe, réunir un groupe de spécialistes qui sera chargé de conseiller la Commission sur les questions saillantes à étudier;
- retenir les services de spécialistes scientifiques et techniques indépendants pour conseiller la Commission et les participants publics dans l'examen.

Des dates limites sont également incluses dans les mandats des commissions, mais elles peuvent se révéler irréalistes si les énoncés des incidences environnementales sont de mauvaise qualité et doivent être complétés.

Les mesures susmentionnées ainsi que les autres mesures des procédures devraient aider à éviter des retards excessifs sans diminuer la crédibilité du processus. Toutefois, la mesure la plus efficace et la plus importante à

prendre pour éviter les retards inutiles sera toujours l'application, le plus tôt possible, du PÉEE par le ministère responsable et le promoteur.

Notre expérience nous a également prouvé qu'une évaluation environnementale bien gérée peut réduire les retards en garantissant l'approbation des projets. Les évaluations environnementales effectuées au début, spécialement celles qui nécessitent des examens publics, peuvent non seulement promouvoir l'acceptation par le public d'un projet donné, mais elles peuvent également permettre une planification étonnamment détaillée et de très bonne qualité. En retour, cela signifie souvent que les projets sont mieux pensés, ce qui entraîne des retards moins fréquents et plus courts pendant la construction et l'on dépasse moins les coûts fixés. La qualité de l'évaluation environnementale a un effet direct sur la planification des projets et par conséquent sur l'économie en général.

L' AVENIR

Il est difficile de parler avec précision de l'avenir du PÉEE parce que nous n'avons pas encore eu le temps d'y apporter les améliorations contenues dans le décret du Conseil de l'an dernier, encore moins d'évaluer leur efficacité. Toutefois, nous pouvons avancer quelques observations d'ordre général.

L'étape de l'examen public constituera toujours la "Pointe de l'Iceberg" dans l'application du PÉEE. D'après l'expérience acquise, il est raisonnable de prévoir que l'examen préalable et l'évaluation initiale effectués par les ministères continueront de déterminer pour la majorité des propositions si le projet n'aura pas de conséquences néfastes pour l'environnement ou si des

mesures atténuantes appropriées peuvent être facilement appliquées. Ces constatations parent à la nécessité d'un examen public. systématique, accessible et documentée exigée en vertu du décret du Conseil sur les lignes directrices de juin 1984 devrait, si elle permettait une meilleure planification environnementale et une consultation publique plus exhaustive dès le début, réduire davantage la nécessité d'avoir recours aux examens menés par des commissions officielles. Le fardeau administratif du PÉEE en général devrait être davantage réduit par l'introduction actuellement prévue de listes d'exemptions à l'application du PÉEE, soit les projets qui n'ont pas de conséquences néfastes pour l'environnement. Ceux-ci n'auraient Les activités appuyées par le CCRÉE, le conseil de pas besoin d'être évalués. recherche, devraient rendre plus précises et plus efficaces les étapes de l'évaluation initiale et de l'examen public du PEEE.

Nous pouvons tout de même prédire ceci sans risquer de nous tromper: Les problèmes que l'évaluation des incidences environnementales examine ne disparaîtront pas. Par conséquent, le défi de rendre l'évaluation des incidences environnementales encore plus efficace pour aider le gouvernement à prendre ses décisions sera toujours là et grandira peut-être. Les politiques décrites dans le présent document sont conçues pour aider à relever ce défi, mais pour être efficaces il faudra obtenir la collaboration de toutes les personnes en cause, c'est-à-dire l'industrie, les universités et le public, non seulement le gouvernement.

Ce qu'il faut également, c'est un dialogue plus ouvert entre les participants aux évaluations des incidences environnementales. Le PÉEE canadien continue d'évoluer et nous, qui le gérons, avons hâte de connaître l'opinion de tous ceux qui peuvent nous aider à garder cette évolution.