

# ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU CANADA

Cadres,

---

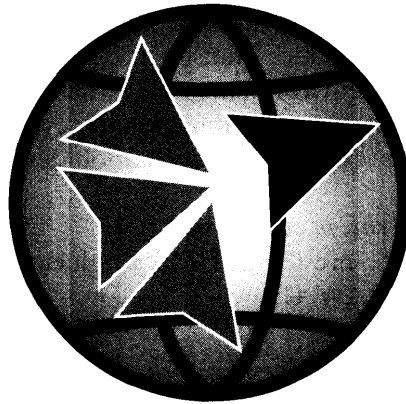
procédures

---

et caractéristiques

---

de l'efficacité



---

Rapport en appui à l'Étude internationale sur  
l'efficacité de l'évaluation environnementale

---

par  
Derek Doyle, Vice-président, UMA Engineering Ltd.  
et Barry Sadler, Directeur de l'Étude internationale sur  
l'efficacité de l'évaluation environnementale

Mars 1996

# Remerciements

Ce document a été rendu possible par un travail d'équipe. Mes anciens collègues et les administrateurs de l'évaluation environnementale du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux y ont consacré beaucoup de temps et d'efforts. Je leur en suis très reconnaissant. Ils ont homologué les données des figures 1 et 2 et ont préparé, chacun pour son instance particulière, les figures 5 à 15. Je tiens également à remercier Doug Dryden (Colombie-Britannique), Bob Stone (Alberta), Ron Zukowsky (Saskatchewan), Larry Strachan (Manitoba), Kirk Gordon (Nouveau-Brunswick), William Coulter (Nouvelle-Écosse), Al Godfrey (Île-du-Prince-Édouard), Tony Blouin (Terre-Neuve), Carey Ogilvie (Territoires du Nord-Ouest), Rob Walker (MAINC), Alan Parkinson (Yukon) et Bob Connelly (Canada). Patrice LeBlanc (de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale) a beaucoup contribué à la préparation de ce document et à son contenu.

Brian McCormack (Ontario Hydro), Judy Cohan et Dennis Callan (Toronto Transit Commission), Gary McNeil (consultant auprès de la TTC), Theresa Olander, Dave Wake, Carolyn Southey et Dan McKnight (ministère des Transports de l'Ontario) m'ont fait part de leur expérience comme praticiens de l'évaluation environnementale et des leçons qu'ils en ont tirées. Flora Ploger, Mario Sconza et d'autres collaborateurs de la direction des évaluations environnementales de l'Ontario se sont chargés du traitement de texte et de la préparation des figures.

*Prière d'adresser toute communication comme suit :*

Derek Doyle, Ing. P., MBA, Vice-président, UMA Engineering Ltd., 5080, Commerce Blvd, Mississauga (Ontario) Canada L4W 4P

## **BIODONNÉES DE DEREK DOYLE :**

M. Doyle a 25 ans d'expérience dans le domaine de l'évaluation environnementale et dans celui de la gestion de l'environnement : d'abord à titre de consultant, il fournissait des services aux promoteurs, aux organisations environnementales et aux organismes de réglementation du gouvernement; ensuite, comme gestionnaire dans le secteur public, il était responsable des terres de l'État, des parcs provinciaux, des districts de conservation, de l'application des lois sur les ressources et les ressources en eau, y compris l'élaboration et la réalisation des projets relatifs aux ressources en eau; il a aussi été responsable de la direction des évaluations environnementales de l'Ontario, au ministère de l'Environnement et de l'Énergie de 1990 à 1995, soit au cours d'une période où les choses ont considérablement évolué au chapitre de l'évaluation environnementale. M. Doyle est actuellement vice-président de UMA Engineering Ltd., Toronto (Ont.) Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1996

ISBN : O-662-62289-8

No de cat.: EN106-31/1996

Canada





## TABLE DES MATIÈRES

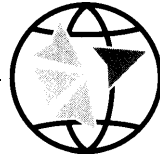
<b>1.0</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>2.0</b>	<b>APERÇU DES SYSTÈMES CANADIENS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b> .....	<b>5</b>
	<b>2.1 Les cadres institutionnels</b> .....	5
	<b>2.2 Processus et procédures</b> .....	10
	<b>2.3 Les dispositions intergouvernementales pour l'évaluation environnementale</b> .....	16
<b>3.0</b>	<b>LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b> .....	<b>23</b>
<b>4.0</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>34</b>
<b>5.0</b>	<b>RÉFÉRENCES</b> .....	<b>38</b>

### FIGURES ET TABLEAUX

<b>Fig. 1</b>	<b>Aperçu de l'évaluation environnementale au Canada</b> .....	<b>11</b>
	Légende de la figure 1 .....	12
<b>Fig. 2</b>	<b>Les processus d'évaluation environnementale au Canada</b> .....	<b>15</b>
<b>Fig. 3</b>	<b>Cadre de l'efficacité de l'évaluation environnementale</b> .....	<b>24</b>
<b>Fig. 4</b>	<b>Caractéristiques de l'efficacité</b> .....	<b>25</b>
<b>Tableau 1</b>	<b>Légende des ÉVAGRAMMES</b> .....	<b>37</b>

### ANNEXE 1 - ÉVAGRAMMES .....

<b>Fig. 5</b>	<b>ÉVAGRAMME pour la Colombie-Britannique, Canada</b> .....	<b>39</b>
<b>Fig. 6</b>	<b>ÉVAGRAMME pour l'Alberta, Canada</b> .....	<b>39</b>
<b>Fig. 7</b>	<b>ÉVAGRAMME pour la Saskatchewan, Canada</b> .....	<b>40</b>
<b>Fig. 8</b>	<b>ÉVAGRAMME pour le Manitoba, Canada</b> .....	<b>40</b>
<b>Fig. 9</b>	<b>ÉVAGRAMME pour l'Ontario, Canada</b> .....	<b>41</b>
<b>Fig. 10</b>	<b>ÉVAGRAMME pour le Nouveau-Brunswick, Canada</b> .....	<b>41</b>
<b>Fig. 11</b>	<b>ÉVAGRAMME pour la Nouvelle-Écosse, Canada</b> .....	<b>42</b>
<b>Fig. 12</b>	<b>ÉVAGRAMME pour l'Île-du-Prince-Édouard, Canada</b> .....	<b>42</b>
<b>Fig. 13</b>	<b>ÉVAGRAMME pour Terre-Neuve, Canada</b> .....	<b>43</b>
<b>Fig. 14</b>	<b>ÉVAGRAMME pour les Territoires du Nord-Ouest, Canada (région visée par le règlement de la revendication des Inuvait)</b> .....	<b>43</b>
<b>Fig. 15</b>	<b>ÉVAGRAMME pour le Canada (processus fédéral)</b> .....	<b>44</b>



## 1.0 INTRODUCTION

L'évaluation environnementale est un instrument grandement utilisé au Canada pour faire la planification et préparer les décisions. Les dispositions institutionnelles établies à cette fin sont bien au point, mais demeurent complexes sur le plan administratif: Le Canada est un État dont la responsabilité pour l'évaluation environnementale est partagée entre l'instance nationale, les provinces, deux territoires, les administrations municipales et les Premières Nations. Toutes ces instances ont établi des systèmes opérationnels d'évaluation environnementale qui ont tous des éléments communs mais aussi des éléments distinctifs. En outre, divers régimes mixtes d'évaluation environnementale ont été constitués en vertu d'ententes fédérales-provinciales et plusieurs municipalités et instances autochtones ont instauré des opérations distinctes.

Dernièrement, le gouvernement fédéral et certaines provinces (par exemple, l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse) ont entrepris des réformes en profondeur de leur système d'évaluation environnementale. D'autres instances (par exemple, l'Ontario, le Québec) en ont adapté la forme en fonction des cadres institutionnels qui existaient déjà. En outre, on est à réviser complètement le cadre intergouvernemental de la coordination de l'évaluation environnementale. Les modifications apportées aux lois et aux processus ont pour but de corriger le manque d'efficacité et d'efficience qu'on a relevé dans les anciens processus d'évaluation environnementale. En effet, une «deuxième génération» des systèmes canadiens d'évaluation environnementale est en voie d'émerger, pour remplacer ou modifier les cadres et les processus qui remontent aux années 70 et 80.

Le présent rapport fait part de cette évolution. Les auteurs passent en revue et les comparant les cadres et les processus fédéraux, provinciaux et territoriaux d'évaluation environnementale, mentionnent les caractéristiques que doit avoir, pour être efficace, la «nouvelle génération» de systèmes canadiens et ils établissent un lien entre ces démarches et les tendances et enjeux de la pratique contemporaine. Cette analyse est une initiative qu'ont entreprise ensemble les administrateurs canadiens de l'évaluation environnementale et elle contribue aux travaux de l'étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. En tant que tel, le rapport complète celui qui porte sur la situation au pays et qui a été préparé par le Canada dans le cadre de l'étude sur l'efficacité et il constitue un fondement pour poursuivre la recherche et le développement sur les conditions nécessaires à une saine pratique.



## 2.0 APERÇU DES SYSTÈMES CANADIENS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Cette section expose brièvement les systèmes fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale. Il s'agit d'un examen en trois parties :

- (i) Les cadres institutionnels, y compris les dispositions législatives et autres prescriptions fondamentales;
- (ii) Les processus d'application de l'évaluation environnementale et les procédures en usage;
- (iii) La coopération intergouvernementale, y compris les régimes mixtes d'évaluation environnementale établis en fonction des ententes fédérales-provinciales.

### 2.1 Les cadres institutionnels

La figure 1 donne une vue d'ensemble schématique et composite des ressemblances et des différences des divers systèmes d'évaluation environnementale entre les institutions canadiennes. Les dispositions et arrangements du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux y sont comparés en fonction des 18 caractéristiques dont tiennent compte les administrateurs canadiens de l'évaluation environnementale. Chaque élément y est examiné brièvement et les pratiques courantes y sont résumées. Lorsqu'on les combine, les divers éléments forment un profil composite des systèmes canadiens d'évaluation environnementale et donnent les fiches d'identité respectives des organisations fédérales, provinciales et territoriales.

#### 2.1.1 La législation de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est officiellement inscrite dans les lois des dix provinces et d'un territoire (figure 1). Le gouvernement fédéral a adopté la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et « l'a proclamée » en janvier 1995; elle est donc en vigueur. Auparavant et depuis 1984, le processus fédéral d'évaluation environnementale était réglé par des décrets du Cabinet. Le Yukon n'a pas d'instrument officiel. Les terres et les ressources du Yukon sont, de façon générale, régies par la législation fédérale. La *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario est celle qui est en application depuis le plus longtemps, soit depuis 1975.

#### 2.1.2 L'évaluation environnementale est un processus de planification et une évaluation des impacts

Le processus fédéral exige des promoteurs qu'ils suivent une méthode logique de planification et qu'ils prévoient et atténuent les impacts environnementaux. Quatre provinces et un territoire ont adapté cette combinaison d'un processus de planification et d'une évaluation des impacts. Six provinces et un territoire demandent aux promoteurs d'évaluer les impacts, de déterminer les mesures d'atténuation et d'évaluer les impacts résiduels du projet. Mais ils ne sont pas tenus de suivre une méthode particulière (figure 1).



### **21.3 Définition de l'environnement**

Un territoire définit l'environnement comme englobant le milieu physique et le milieu biologique. Le gouvernement fédéral et quatre instances provinciales y incorporent également le milieu social et le milieu économique dans la mesure où ils peuvent subir l'effet d'un changement dans le milieu physique ou le milieu biologique. Un impact sur les pêches pourrait perturber le bien-être économique et social d'une collectivité; il convient donc d'étudier ces impacts économiques et sociaux. Six provinces et un territoire ont adopté une large définition de l'environnement dont les aspects sont tout aussi bien physiques, biologiques, sociaux, économiques, culturels et techniques (figure 1).

### **2.1.4 L'application de l'évaluation environnementale dans le secteur public et dans le secteur privé**

Toutes les instances appliquent l'évaluation environnementale aussi bien au secteur public qu'au secteur privé, à l'exception de l'Ontario et du Yukon (figure 1). En Ontario, les projets du secteur privé qui sont semblables à ceux du secteur public, par exemple, l'infrastructure et les lieux de décharge, sont assujettis à une évaluation environnementale. Les autres projets du secteur privé, comme les barrages des centrales hydro-électriques, les mines ou les complexes industriels, peuvent être assujettis à la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario. Il est peu probable que les autres lois puissent être aussi efficaces pour protéger l'environnement selon la large définition qu'en donne la loi. Le gouvernement de l'Ontario adopterait alors, à cette fin, un règlement particulier pour ce projet.

### **2.1.5 Portée de la loi ou de la politique relative à l'évaluation environnementale**

Quatre provinces appliquent l'évaluation environnementale aux projets, aux activités, aux programmes et aux plans. Cinq autres provinces et le gouvernement fédéral ne l'appliquent qu'aux projets et aux activités. Les deux territoires ne l'appliquent qu'aux projets. Le gouvernement fédéral a un processus distinct d'évaluation environnementale pour les politiques et les programmes du gouvernement fédéral; ce processus est énoncé dans une directive du Cabinet.

### **2.1.6 L'ampleur des projets qui sont évalués**

Sept des provinces du Canada fournissent des listes particulières des projets qui sont évalués. Ces listes sont normalement dressées en fonction des risques ou des menaces que les projets représentent pour l'environnement. D'autres provinces et le gouvernement fédéral appliquent l'évaluation environnementale aux grands comme aux petits projets. Le gouvernement fédéral dresse la liste des projets importants qui nécessitent une étude exhaustive. Certains mécanismes ont été mis au point pour soustraire à l'évaluation les projets qui n'ont pas beaucoup d'impact. À l'inverse, en Ontario, on recourt à un processus rationalisé, comme le processus d'évaluation environnementale par catégorie, pour évaluer sous le rapport de l'environnement les projets de moindre importance. L'évaluation environnementale par catégorie de l'Ontario s'applique aux projets (i) dont les effets sont prévisibles, (ii) qui peuvent être atténués au moyen de technologies connues et (iii) qui sont fréquents et souvent de peu d'étendue. Les territoires appliquent l'évaluation environnementale aux grands projets qui sont normalement déterminés par le ministre ou le gouvernement au cas par cas.



### **2.1.7 L'évaluation environnementale des politiques**

Deux instances canadiennes, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, ont des dispositions prévoyant l'évaluation environnementale des politiques. Le gouvernement fédéral, toutefois, exige une évaluation des répercussions environnementales des politiques soumises à l'examen du Cabinet. Il existe une procédure à cette fin qui n'est pas inscrite dans la législation relative à l'évaluation environnementale. A l'occasion, d'autres provinces ont entrepris des évaluations environnementales comportant d'importants éléments de politique, par exemple, l'Ontario l'a fait pour la gestion du bois de construction et pour un plan d'offre et de demande d'énergie qui s'étend sur 25 ans.

### **2.1.8 Les effets cumulatifs**

Le gouvernement fédéral, l'Alberta et la Colombie-Britannique exigent des promoteurs qu'ils évaluent les effets cumulatifs de leurs projets sur l'environnement. Dans ces trois instances, cette disposition a été inscrite en toutes lettres dans la nouvelle loi. Certaines instances se disent d'avis que la responsabilité d'évaluer les effets cumulatifs est implicite ou même qu'elle est indiquée explicitement dans les divers textes d'interprétation qui ont été rédigés pour aider les praticiens de l'évaluation environnementale. D'autres instances (celles marquées d'un «X» dans la colonne sur les effets cumulatifs de la figure 1) n'ont pas d'exigences, ni explicites ni implicites, pour vérifier les effets cumulatifs.

### **2.1.9 Les solutions de rechange**

La nouvelle loi fédérale et trois instances provinciales exigent des promoteurs qu'ils examinent des solutions de rechange qui soient différentes de manière fonctionnelle du projet à l'étude. Par exemple, le promoteur d'une autoroute peut être tenu d'examiner diverses solutions de rechange, comme le chemin de fer, pour déterminer dans quelle mesure elles permettraient de résoudre efficacement le problème et pour en vérifier l'impact sur l'environnement. La plupart des provinces et le gouvernement fédéral exigent des promoteurs qu'ils examinent plusieurs méthodes de réaliser leurs projets. Il leur faut donc étudier diverses possibilités, soit de construire un pont ou un tunnel, par exemple. Les deux territoires demandent seulement aux promoteurs d'examiner le projet particulier qu'ils cherchent à faire approuver.

### **2.1.10 Les approbations accordées en fonction de l'évaluation environnementale**

Toutes les provinces, sauf une, délivrent, sous forme de licence ou de permis, une approbation officielle par suite de l'évaluation environnementale (figure 1). Les conditions particulières d'approbation du projet y sont normalement consignées. Les deux territoires, le gouvernement fédéral et Terre-Neuve prodiguent des conseils aux réglementateurs du gouvernement pour ce qui est des approbations d'ordre environnemental. Ces conseils n'ont rien d'officiel ou d'exécutoire. Sur réception de ces conseils, les organismes gouvernementaux procèdent à l'évaluation du projet et délivrent les approbations s'il y a lieu. On a relevé la tendance à donner des approbations officielles relativement à l'évaluation environnementale, assorties de conditions explicites.



### **2.1.11 Les dispositions relatives aux exemptions**

Sauf pour le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, toutes les instances ont des dispositions en vertu desquelles on peut dispenser les promoteurs des exigences législatives relatives à l'évaluation environnementale (figure 1). Dans certains cas, le pouvoir d'accorder la dispense est entièrement discrétionnaire et il appartient au gouvernement d'en décider. C'est le cas en Ontario, à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse. Ailleurs, des critères ou seuils sont explicitement indiqués comme condition pour que les promoteurs puissent obtenir cette dispense. C'est le cas du Québec, de la Colombie-Britannique et du Canada. En Saskatchewan, des dispenses peuvent être accordées dans les situations d'urgence.

### **2.1.12 La participation du public**

La participation du public est l'une des pierres angulaires de l'évaluation environnementale canadienne. Elle est explicitement exigée par la loi dans sept provinces et au gouvernement fédéral. D'autres instances conseillent fortement aux promoteurs de prévoir une participation du public, en particulier des gens qui peuvent être touchés par le projet ou l'activité. La plupart des instances donnent des précisions sur la bonne façon de faire participer le public.

#### **2.1.13 Examen indépendant par une commission d'évaluation environnementale**

Toutes les instances, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et du Yukon, prévoient le recours à une commission indépendante ou à une commission légalement constituée pour faire des évaluations environnementales dans certains cas particuliers. Dans ces derniers cas, il peut s'agir de projets hautement controversés, de nouvelles technologies ou de l'exploitation considérable des ressources naturelles. On peut citer comme exemples de projets qui ont été soumis à l'examen d'une commission indépendante LUI grand projet hydro-électrique, une technologie de stockage permanent des déchets de combustible nucléaire ou une usine de pâtes et papiers.

#### **2.1.14 L'autorité de la commission**

Dans la plupart des instances canadiennes, la commission fait des recommandations au gouvernement (figure 1) que ce dernier n'est pas tenu de suivre. Cependant, le principe selon lequel ceux qui ont entendu les témoignages sont en bonne position pour juger de la situation a beaucoup de poids. Deux provinces, l'Alberta et l'Ontario, ont des commissions qui prennent des décisions. Dans ces deux instances, le gouvernement remet, pour l'essentiel, les pouvoirs de décision à la commission qui décide de la question en s'appuyant sur les témoignages qui lui ont été présentés. Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, une commission d'évaluation environnementale ou un médiateur doit en arriver à la conclusion que le projet est justifiable. Si la conclusion est négative, c'est-à-dire que le projet ne peut se justifier dans les circonstances, seul un décret du Cabinet peut renverser la décision.

#### **2.1.15 Le caractère officiel de la commission qui entreprend l'examen**

Dans cinq provinces, un territoire et au gouvernement fédéral, les commissions sont constituées officiellement mais n'ont pas de caractère judiciaire (figure 1). Par conséquent, on ne fait pas nécessairement le test de la preuve devant les tribunaux et on ne suit pas nécessairement les procédures légales, les témoins ne sont pas assermentés et il est rare qu'on fasse subir le contre-interrogatoire aux témoins. Dans quatre provinces, toutefois, le processus est judiciaire ou quasi judiciaire. C'est essentiellement un processus de confrontation dans lequel les points de vue et les opinions des diverses parties sont mis à l'épreuve et contestés au cours des audiences de la commission. Les témoins sont interrogés et les règles de la justice administrative s'appliquent, par exemple, l'équité, l'impartialité.





### **2.1.16 L'aide financière aux participants aux audiences de la commission**

Six provinces et deux territoires n'ont pas de système officiel d'aide financière pour appuyer les participants aux examens de la commission (figure 1). Cependant, les choses changent. Quatre provinces et le gouvernement fédéral ont maintenant un système officiel d'aide financière aux participants. Dans le cas du gouvernement fédéral et de la Colombie-Britannique, le gouvernement aide financièrement les intervenants à présenter leurs points de vue à la commission d'examen. En Alberta, au Manitoba et en Ontario, les promoteurs aident les intervenants qui participent aux audiences. Le montant de l'aide varie grandement. Dans certaines instances, c'est la commission qui décide des fonds à verser. Ces commissions désignent les personnes qui doivent recevoir des fonds en vertu de leurs intérêts particuliers dans le projet ou l'activité et elles déterminent le montant de l'aide financière.

### **2.1.17 L'aide financière des personnes qui participent tôt au processus de planification**

Le Manitoba, la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral ont des dispositions particulières qui prévoient l'aide financière des groupes d'intérêts dès le début du processus de planification. Dans le cas du Manitoba, l'aide financière aux participants se fait de façon discrétionnaire. Dans le cas de la Colombie-Britannique et du gouvernement fédéral, des lignes directrices encouragent le versement spontané d'une aide financière aux participants. Dans d'autres instances, on encourage les promoteurs à verser une certaine aide financière pour aider des groupes d'intérêts particuliers ou d'autres gouvernements à participer au processus d'évaluation environnementale, par exemple, les peuples autochtones.

### **2.1.18 Les dispositions relatives au règlement des conflits**

Peu d'instances prévoient un règlement des conflits, mais cette situation est en voie de changer. Cinq provinces emploient ou encouragent actuellement le recours à une médiation ou à un mécanisme de règlement des conflits tout au long du processus d'évaluation environnementale. La loi fédérale fournit l'occasion de recourir à la médiation pour obtenir un consensus sur les mesures à prendre pour contrer les effets négatifs du projet sur l'environnement. Cette disposition peut épargner le temps et les dépenses d'un examen par une commission.

### **2.1.19 Conclusions**

L'évaluation environnementale au Canada est un programme dynamique qui continue d'évoluer. Le Canada, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse ont modifié récemment leurs lois. Le processus de planification et de prise de décision a tendance à prendre de plus en plus d'importance, à être de plus en plus détaillé et de plus en plus démocratique pour relever les défis de la durabilité. Les évaluations environnementales donnent de meilleurs résultats par suite de trois améliorations institutionnelles :

**On tient davantage compte des besoins et des solutions de rechange.** Il est absolument nécessaire d'avoir une vue d'ensemble des problèmes pour réaliser le développement durable. Dans la pratique, au Canada, on a fait des progrès considérables pour examiner les besoins et étudier les solutions de rechange d'une proposition. Par exemple, le plan d'offre et de demande d'énergie d'Ontario Hydro, qui s'étend sur 25 ans, a été assujéti à une évaluation environnementale en Ontario, y compris des audiences quasi judiciaires qui ont obligé les promoteurs à abandonner le projet, par suite d'une révision des projections de la demande. On peut s'attendre à ce que les autorités de la voirie considèrent le transport dans une large perspective pour résoudre les problèmes plutôt que de limiter la solution à accroître la capacité de l'autoroute.



**Une participation du public plus étendue et plus intense.** C'est un élément vital pour améliorer la répartition et la gestion des ressources de l'environnement. La participation du public, bien que profondément inscrite dans les processus canadiens d'évaluation environnementale, a changé avec le temps; plutôt que de s'en tenir strictement à la diffusion de l'information, on tend maintenant à consulter largement le public. La participation directe du public aux décisions est manifeste dans bien des projets du secteur public. Parmi les récentes améliorations apportées au système fédéral, mentionnons un registre public électronique des projets, la consultation du public pendant les études approfondies et la médiation comme solution de rechange aux audiences publiques bien établies ou à l'examen par une commission. L'évaluation environnementale n'est plus strictement une analyse d'impacts, mais de plus en plus un processus qui fait appel à la contribution du public et une analyse d'impacts qui englobe des mesures d'atténuation et des activités de surveillance.

Les **effets cumulatifs**. Ils font de plus en plus partie de plusieurs évaluations environnementales. Deux aspects de l'évaluation des effets cumulatifs sont manifestes : premièrement, l'effet cumulatif du projet, lorsqu'il s'ajoute aux projets antérieurs, sur les indicateurs clés de la durabilité, comme la capacité de charge; deuxièmement, l'effet cumulatif du projet et des autres projets proposés ou envisagés sur les précieuses ressources écologiques et environnementales. Dans ce dernier cas, on en tient compte parfois au moment d'élaborer des politiques officielles et de planifier l'utilisation des terres. La décision West Castle de la Natural Resources Conservation Board de l'Alberta a traité de l'empreinte écologique d'un projet de centre de villégiature en montagne, tout en tenant compte des effets cumulatifs, de la capacité de charge et de la biodiversité.

Au Canada, l'évaluation environnementale est prévue par la loi et, dans la plupart des instances, il y a des approbations particulières au chapitre de l'évaluation environnementale. Dans certaines instances, les autres approbations sont interdites jusqu'à ce qu'on ait obtenu l'approbation relative à l'évaluation environnementale, comme au Canada et en Ontario. La tendance consiste à définir l'environnement en termes généraux de façon à y incorporer les milieux biophysique, social, économique, culturel et technique.

## 2.2 Processus et procédures

La figure 2 présente un schéma des ressemblances et des différences entre les systèmes canadiens d'évaluation environnementale. On y compare les processus suivis par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour l'application de l'évaluation environnementale en fonction de 11 caractéristiques jugées importantes par les administrateurs de l'évaluation environnementale. Ce chapitre passe brièvement en revue chacun de ces éléments. Lorsqu'on les combine, ils fournissent un profil composite des processus utilisés pour l'évaluation environnementale au Canada, ainsi que les principales mesures et activités qui sont entreprises à cette fin.



**Figure 1 - Aperçu de l'évaluation environnementale au Canada**

INSTANCE	Sur l'évaluation environnementale	Processus de planification de l'évaluation environnementale et évaluation des impacts	Large définition de l'environnement	Secteurs public et privé	Portée de la loi	Importance des projets	Évaluation environnementale des politiques	Effets cumulatifs	Solutions de rechange	Approbations	Dispositions relatives aux exemptions	Participation du public	Crédit des évaluations environnementales	Autorité de la commission d'examen	Caractère officiel de la commission	Aide financière aux intervenant qui participent aux travaux de la commission	Aide financière aux participants dès le début du processus de planification	Dispositions relatives au règlement des conflits
Colombie-Britannique	●	●	●	●	○ X	X	●	○	●	○	●	●	●	X	○ X	●	○	○
Alberta	●	●	●	●	○ X	X	●	○	●	X	●	●	●	●	●	○	X	●
Saskatchewan	●	●	○	●	○	●	X	○	○	●	X	○	●	X	●	X	X	○
Manitoba	●	●	●	●	○	○	X	○	○	●	●	●	●	X	●	○	●	○
Ontario	●	○	●	○	●	●	X	X	●	●	X	○	●	●	●	○	X	○
Québec	●	○	●	●	○	○	X	○	○	●	○	●	●	X	○	X	X	○
Nouveau-Brunswick	●	○	○	●	●	○	X	○	○	●	●	●	●	X	○	X	X	X
Nouvelle-Écosse	●	●	●	●	○	○	●	X	○	●	X	●	●	X	○	X	X	X
Île-du-Prince-Édouard	●	○	○	●	○	●	X	○	●	○	○	○	○	X	○	X	X	X
Terre-Neuve	●	●	○	●	○	○	●	X	○	○	X	●	●	X	○	X	X	X
Territoires du N.-O.	●	●	X	●	X	●	X	X	X	○	○	X	●	X	○	X	X	X
Yukon	X	○	●	○	X	X	X	X	X	○	X	○	○	X	X	X	X	X
Canada (ACEE)	●	○	○	●	○	●	X	●	●	○	○	●	●	X	○	●	○	●

Légende : voir Légende de la figure 1

Préparation : Septembre, 1994

Compilé par la Direction de l'EE, MEE (Ont.), à partir d'une enquête menée auprès de diverses instances



## LÉGENDE DE LA FIGURE 1

<b>Loi sur l'évaluation environnementale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adoption d'une loi</li> <li>○ Politique ou lignes directrices</li> <li>X Aucun instrument juridique officiel</li> </ul>
<b>L'évaluation environnementale comme processus de planification et évaluation des impacts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● L'évaluation environnementale est une évaluation des impacts</li> <li>○ L'évaluation environnementale est un processus de planification et une évaluation des impacts</li> </ul>
<b>Large définition de l'environnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Biophysique, socio-économique et technique; directe et indirecte</li> <li>○ Biophysique et effets socio-économiques connexes</li> <li>X Biophysique seulement</li> </ul>
<b>Secteurs public et privé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Secteur public et secteur privé</li> <li>○ Secteur public et certaines parties du secteur privé</li> <li>X Secteur public</li> </ul>
<b>Portée de la loi et des politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Projets, activités, programmes, plans</li> <li>○ Projets, activités</li> <li>X Projets seulement</li> </ul>
<b>Importance des projets</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Impacts majeurs et mineurs et grands et petits projets</li> <li>○ Liste particulière de projets</li> <li>X Grands projets ou selon ce qu'en décide le ministre</li> </ul>
<b>Évaluation environnementale des politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prévues dans la loi</li> <li>X Non prévues dans la loi</li> </ul>
<b>Effets cumulatifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Exigences explicites dans la loi ou le règlement</li> <li>○ Implicites ou selon des lignes directrices</li> <li>X Non prévus</li> </ul>
<b>Solutions de rechange</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Exigences explicites d'examiner des solutions de rechange de manière fonctionnelle différentes du projet, par exemple, le choix entre le chemin de fer, la route ou la voie des airs</li> <li>○ Exigences explicites d'examiner différentes méthodes réalisées les projets, par exemple, le choix du lieu ou du modèle</li> <li>X Examen du projet seulement</li> </ul>
<b>Approbations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Approbation officielle, licence ou permis octroyé pour l'évaluation environnementale moyennant certaines conditions explicites</li> <li>○ Conseil des spécialistes à d'autres organismes pour donner leur approbation</li> <li>X Aucune approbation officielle ou non</li> </ul>
<b>Dispositions relatives aux exemptions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aucune disposition ne prévoit les exemptions</li> <li>○ Exemptions fondées sur des seuils ou des critères bien définis</li> <li>X Exemptions discrétionnaires consenties par le gouvernement</li> </ul>
<b>Participation du public</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Exigences législatives dans la loi ou le règlement</li> <li>○ Spontanée et proposée dans les lignes directrices</li> <li>X Aucune exigence explicite</li> </ul>
<b>Examen des évaluations environnementales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dispositions prévoyant un examen indépendant par une commission</li> <li>○ Examen interne</li> <li>X Aucune disposition</li> </ul>
<b>Autorité de la commission d'examen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prise de décision</li> <li>X Recommandations seulement</li> </ul>
<b>Caractère officiel de la commission</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Processus judiciaire ou quasi judiciaire de confrontation</li> <li>○ Officiel mais non judiciaire</li> <li>X Non officiel</li> </ul>
<b>Aide financière aux intervenants qui participent aux travaux de la commission</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aux frais du gouvernement</li> <li>○ Aux frais du promoteur</li> <li>X Aucune aide financière prévue officiellement</li> </ul>
<b>Aide financière aux participants dès le début du processus de planification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Exigences législatives explicites</li> <li>○ Spontanée, encouragée par les lignes directrices</li> <li>X Aucune exigence</li> </ul>
<b>Dispositions relatives au règlement des conflits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Médiation ou autre mécanisme de règlement des conflits, comme solution de rechange à l'examen par une commission ou un organisme</li> <li>○ Médiation ou mécanisme de règlement des conflits selon l'évaluation environnementale</li> <li>X Aucun règlement des conflits</li> </ul>



### **2.2.1 L'examen préalable des projets**

L'examen préalable consiste à évaluer les impacts probables d'un projet en fonction de l'expérience de projets semblables déjà réalisés. Parmi les 13 instances, 11 prévoient un examen préalable des projets (figure 2). Le système fédéral fournit une liste d'études approfondies des projets qui nécessitent une analyse détaillée. L'instance fédérale dresse aussi une liste des activités qui en sont exclues. Bien des projets ou activités qui ne figurent pas sur la liste d'études approfondies ni sur la liste d'exclusion font l'objet d'un examen préalable pour vérifier l'importance des impacts et vérifier aussi s'il y a moyen de les atténuer. Si l'examen préalable dénote qu'il est nécessaire de poursuivre l'examen, compte tenu des mesures d'atténuation qu'on pourrait employer, le ministre de l'Environnement peut peut-être avoir alors à renvoyer le projet à un médiateur ou à une commission. Par contre, les autres projets ou activités dont les impacts peuvent être atténués n'ont pas besoin d'autre examen que l'examen préalable aux termes de la législation sur l'évaluation environnementale.

La plupart des provinces utilisent des processus semblables. En Ontario, on emploie un processus approfondi d'évaluation environnementale par catégorie pour les projets qui n'ont pas beaucoup d'impacts, comme les petites lignes de transmission électrique, les ouvrages pour l'approvisionnement en eau, les routes secondaires. Le processus d'évaluation environnementale par catégorie prévoit des études normales et une certaine participation du public dans le cas des projets ayant peu d'impact; il prévoit des études plus détaillées et une plus grande participation du public dans le cas des projets plus importants, mais qui font encore l'objet de l'évaluation environnementale par catégorie. En Ontario, l'examen préalable s'applique à 11 catégories de projets.

### **2.2.2 Détermination de l'importance des problèmes par rapport aux principales décisions à prendre**

Environ la moitié des instances ont pris des dispositions pour centrer les évaluations environnementales sur les principaux sujets de décision (figure 2). C'est le cas du régime fédéral, de cinq provinces et d'un territoire. Les autres instances ont continué de considérer l'évaluation dans une optique globale. Cependant, il est à prévoir que la tendance se maintiendra pour déterminer l'importance des problèmes par rapport aux principales décisions à prendre dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficacité.

### **2.2.3 Les questions à l'étude relatives au projet**

La plupart des instances dressent, dès le début, une liste des questions à l'étude pour effectuer une évaluation environnementale approfondie du projet. Dans certaines instances, cette exigence est inscrite dans la loi; ailleurs, elle n'a pas de caractère officiel. Ces questions servent de fondement à la gestion du processus et servent également à déterminer l'à-propos de l'évaluation environnementale. L'Ontario a procédé ainsi pour certains groupes de projets, par exemple, le choix d'un lieu pour une décharge.

### **2.2.4 Les mesures d'atténuation particulières**

Toutes les instances demandent aux promoteurs de préciser quelles mesures d'atténuation ils se proposent de prendre pour limiter les effets contraires d'un projet ou d'une activité ou en réduire la portée. Si l'évaluation environnementale est inscrite dans la loi, ces mesures d'atténuation peuvent constituer une obligation légale et exécutoire vis-à-vis du promoteur.



### **2.2.5 La présentation d'une évaluation environnementale ou d'un rapport**

Toutes les instances, à l'exception du Yukon, exigent du promoteur qu'il présente un document relatif à l'évaluation environnementale ou une étude d'impact environnemental. Les instances ont des lignes directrices particulières qui précisent le contenu, l'organisation et le plan de ces documents pour aider les promoteurs à les préparer.

### **2.2.6 L'examen de l'évaluation environnementale par le gouvernement et le public**

Les rapports d'évaluation environnementale doivent aussi être mis à la disposition du public pour qu'il ait l'occasion de faire ses commentaires aux décideurs sur l'évaluation environnementale. Toutes les provinces et l'instance fédérale exigent que l'évaluation environnementale soit officiellement examinée par les gouvernements (figure 2). Dans certaines instances, le gouvernement publie un rapport officiel de l'examen. Un avis public fait part à la population qu'elle peut obtenir copie du rapport de l'examen du gouvernement. Cet avis est publié dans les journaux et parfois sur le support électronique d'un registre. L'examen de l'évaluation environnementale portera sur l'à-propos de la réaction du promoteur aux questions à l'étude, précisera les principales exigences en matière d'information et pourra recommander les conditions particulières à imposer au promoteur par l'autorité chargée d'approuver le projet.

### **2.2.7 Les conditions de l'approbation**

Dix instances sur 13 ont des dispositions prévoyant l'imposition des conditions avant d'accorder une approbation relative à l'évaluation environnementale. Ces conditions ont trait normalement aux lacunes en matière d'information, aux plans d'éventualités et à d'autres questions que le promoteur peut résoudre en prenant certaines mesures particulières. Dans certaines instances, les conditions peuvent servir à limiter l'étendue d'un développement. Sur réception de l'approbation relative à l'évaluation environnementale, le promoteur doit alors déterminer si le projet demeure viable selon les conditions établies.

### **2.2.8 Surveillance de la construction ou de la mise en oeuvre**

Seules l'Alberta et Terre-Neuve surveillent officiellement la construction ou la mise en oeuvre d'un projet pour vérifier si l'on respecte les conditions de l'approbation (figure 2). La plupart des autres instances font la surveillance de certaines activités clés relatives à l'environnement, par exemple, la construction d'un ouvrage sur une rivière. Auparavant, on s'employait à prédire et à atténuer les impacts; à l'avenir, on cherchera plutôt à intensifier la surveillance, le contrôle et les vérifications périodiques.

### **2.2.9 La surveillance des effets ou l'évaluation après la construction**

Trois provinces exigent la surveillance des effets sur l'environnement (figure 2). Elle peut être réalisée par le promoteur qui en fait rapport à l'autorité officiellement reconnue par la loi ou par les agents locaux de réglementation dans le cadre normal de leurs opérations. Cette surveillance assurerait le respect non seulement des approbations relatives à l'évaluation environnementale mais aussi de toutes les autres dispositions législatives relatives à l'environnement. La plupart des instances font la surveillance de façon partielle ou facultative. Il arrive souvent qu'une plainte formulée par le public déclenche une enquête ou une inspection.



**Figure 2 :**  
**Les processus d'évaluation environnementale au Canada**

INSTANCE	Processus											
	Examen préalable des projets	Détermination de l'importance des problèmes par rapport aux principales décisions	Liste des questions à étudier relatives au projet	Mesures d'atténuation particulières	Date d'une évaluation environnementale ou de l'impact environnementale	Examen de l'évaluation environnementale par les gouvernements et le public	Conditions de l'approbation	Surveillance de la construction ou de la mise en oeuvre	Surveillance des effets ou évaluation faite après construction	Vérification périodique des approbations d'évaluation en matière d'évaluation environnementale	Évaluation périodique du processus d'évaluation environnementale	
Colombie-Britannique	•	•	•	•	•	•	•	X	•	•	•	
Alberta	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Saskatchewan	•	•	•	•	•	•	•	○	○	○	•	
Manitoba	•	X	○	•	•	•	•	○	•	X	○	
Ontario	•	X	X	•	•	•	•	X	○	X	•	
Québec	X	X	•	•	•	•	•	○	○	X	○	
Nouveau-Brunswick	•	•	•	•	•	•	•	○	○	X	○	
Nouvelle-Écosse	•	•	•	•	•	•	○	•	○	X	○	
Île-du-Prince-Édouard	○	○	○	•	•	•	•	○	○	•	•	
Terre-Neuve	•	•	•	•	•	•	○	•	○	X	○	
Territoires du N.-O.	•	X	X	•	•	○	•	○	X	X	○	
Yukon	•	•	X	•	○	X	○	○	X	X	X	
Canada (ACEE)	•	•	•	•	•	•	○	X	○	X	•	

Légende : • Oui    ○ Partiellement ou facultativement    x Non

Compilé par la Direction de l'EE, MEE (Ont.), à partir d'une enquête menée auprès de diverses instances

Préparation : Septembre, 1994



### **2.2.10 Vérification périodique des approbations**

À l'heure actuelle, seulement trois provinces vérifient périodiquement les approbations (figure 2). La Saskatchewan entreprend des vérifications lorsqu'elle le juge nécessaire. Nombreuses sont les instances qui n'en font pas. La plupart des instances croient que le public exigera la tenue de ces vérifications à l'avenir.

### **2.2.11 Évaluation périodique du processus d'évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale représente un processus dynamique au Canada. Elle évolue en fonction des attentes du public, de ses attitudes et de la mise au point de nouvelles technologies. La plupart des instances ont apporté des révisions importantes à leur processus d'évaluation environnementale, ou sont en train de le faire (figure 2). Le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse ont adopté dernièrement une nouvelle loi régissant l'évaluation environnementale. La Saskatchewan compte présenter un nouveau projet de loi à l'assemblée provinciale. L'Ontario a terminé une importante réforme administrative de son processus d'évaluation environnementale de façon à réduire de 60 % le temps nécessaire pour mener à terme les examens gouvernementaux, pour établir des directives très détaillées à l'intention des promoteurs et pour appliquer les techniques de règlement des conflits à la recherche de solutions aux problèmes.

### **2.2.12 Conclusions**

Malgré tous ces progrès, il y a un certain nombre de problèmes sur le plan de l'efficacité du processus et de sa rentabilité. Le temps, les coûts et les incertitudes associées à l'évaluation environnementale font l'objet depuis longtemps de plaintes de la part de l'industrie et des promoteurs du développement. S'il n'y a pas parfaite harmonisation entre les systèmes d'évaluation environnementale, cela contribue également au double emploi et fait augmenter le temps et le coût que doivent supporter les promoteurs (voir plus bas). Plusieurs des améliorations exigées par les groupes d'utilisateurs et de clients peuvent se faire facilement. Il s'agit d'un calendrier d'échéances fermes pour terminer le processus, de conseils clairs et explicites aux promoteurs et d'une administration uniforme des règles du jeu. Toutes les instances se dirigent dans cette voie, mais c'est aussi, au Canada, un temps de compressions budgétaires et de réduction de l'effectif.

## **2.3 Les dispositions intergouvernementales pour l'évaluation environnementale**

Au cours des années 90, la coordination des procédés d'évaluation environnementale est devenue un sujet de préoccupation important au Canada. On a pris plusieurs initiatives dans le but d'établir un nouveau régime intergouvernemental d'application de l'évaluation environnementale. Ces initiatives ont pour but d'éliminer les cas de double emploi, de retards et de manque d'uniformité qui existent depuis fort longtemps en raison du partage des compétences entre les ordres de gouvernement en ce qui a trait à la protection de l'environnement. Si l'on s'est employé récemment à harmoniser les processus, c'est surtout par suite de plusieurs conflits qui ont fait beaucoup de bruit au sujet des exigences relatives à une évaluation environnementale pour l'aménagement des ressources en eau, dont deux ont fait l'objet de poursuites et de décisions judiciaires. Il faut ajouter à ces faits, comme en surimpression, les nouvelles conventions internationales, les traités régionaux et bilatéraux et les ententes relatives à la protection de l'environnement qui font aussi appel à des évaluations environnementales, ce qui nécessite souvent des consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces.





### 2.3.1 Le fédéralisme coopératif canadien

Aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des compétences exprimées en termes généraux au sujet de ce que nous appelons maintenant l'environnement. Par exemple, le gouvernement fédéral conserve la responsabilité des eaux navigables, des pêches, des peuples autochtones et de leurs terres, des territoires et des questions nécessaires à «la paix, l'ordre et un bon gouvernement» (dispositions dont on s'est servi pour élargir les pouvoirs du gouvernement fédéral). Les gouvernements provinciaux ont reçu en partage toutes les autres ressources naturelles et les terres de l'État qui se trouvent dans leur territoire. Dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, il y a eu régulièrement transfert des pouvoirs aux gouvernements des Territoires pour la gestion de l'environnement. De même, les peuples autochtones ont reçu une autonomie considérable pour l'administration et l'aliénation des terres et des ressources en vertu d'une série de traités et d'accords sur les revendications territoriales.

Le fédéralisme coopératif est l'expression largement utilisée pour désigner le processus de réglementation fédéral-provincial et d'échanges entre le gouvernement fédéral et les provinces pour clarifier ou rajuster le partage des compétences, en l'espèce pour la protection de l'environnement et l'évaluation environnementale. C'est un aspect qui intéresse de plus en plus les analystes des questions juridiques et des politiques. Un commentateur a décrit récemment cette situation comme «un clair-obscur paralégislatif», où l'intérêt du public est dilué dans l'espace intergouvernemental. Il veut dire par là que les lois et les politiques environnementales sont élaborées selon un processus obscur, en grande partie secret, qui est inaccessible au public, qui s'est fait même à l'insu des avocats et qui échappe en grande partie au contrôle législatif et à l'examen judiciaire (Gertler, 1993, 260). Bien que cette métaphore contienne certains éléments de vérité, elle ne tient pas compte des progrès réalisés récemment ni des contrepoids politiques qui sont incorporés au texte.

### 2.3.2 Impact des décisions judiciaires *Rafferty* et *Oldman*

L'aspect juridique de l'évolution récente au Canada de l'évaluation environnementale faite en collaboration provient des décisions judiciaires dans le cas de *Rafferty Almeda* (1989, 1990) et celui de *Oldman River* (1992) (pour une analyse, voir Lucas, 1993). Dans les deux cas, la question intergouvernementale consistait à décider si le processus fédéral d'évaluation environnementale devrait s'appliquer aux grands projets de barrage qui ont subi une évaluation provinciale. Il y avait aussi un autre facteur déterminant, c'est que le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* (1984) était exécutoire et non discrétionnaire comme on l'avait d'abord cru. Il fallait des approbations fédérales pour le projet *Rafferty Almeda*, car le barrage était situé sur une rivière internationale et qu'il modifiait le débit de l'eau à la frontière américaine, et pour le projet *Oldman*, car le barrage était assujéti à la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Les retombées politiques et les tournants judiciaires associés à ces décisions (l'affaire *Rafferty* a été maintenue par la Cour d'appel fédérale et l'affaire *Oldman* a été présentée à la Cour suprême du Canada) ont démontré qu'il était nécessaire de modifier profondément la coordination des systèmes d'évaluation environnementale.



En outre, plusieurs questions sur lesquelles on s'était entendu dans les ententes précédentes ont fait l'objet de poursuites judiciaires et d'examens judiciaires. Ce sont :

- (i) les régimes actuels de coopération en matière d'évaluation environnementale, notamment la Convention de la Baie- James et du Nord québécois (encadré 1);
- (ii) le mandat mixte des commissions d'examen fédérales-provinciales en matière d'évaluation environnementale dont l'établissement a évolué au cours des ans (encadré 2);
- (iii) une ancienne génération d'ententes-cadres, maintenant périmées, au sujet de la qualité de l'environnement (encadré 3).

### **2.3.3 Les dispositions législatives de la coopération en matière d'évaluation environnementale**

Les causes *Rafferty* et *Oldman*, entre autres, ont accéléré la rédaction de la Loi *canadienne sur l'évaluation environnementale (1995)* pour remplacer le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Plusieurs articles de la loi mentionnent ou établissent des dispositions relatives à la coordination du processus, y compris la délégation aux provinces des responsabilités en matière d'évaluation environnementale dans certaines conditions où il y a chevauchement des compétences. Comme l'a fait remarquer Kennet (1993), les diverses dispositions traitent principalement des fonctions de base de l'évaluation environnementale (la collecte de l'information, la mise à l'essai et la diffusion) et ont pour but manifeste de protéger leur intégrité. Il a également précisé les articles pertinents de la loi fédérale. Les principales exigences sont expliquées dans l'encadré 4 et recouvrent, par exemple, l'harmonisation de l'examen préalable, l'étude approfondie et les examens conjoints.

Jusqu'à maintenant, la Loi *canadienne sur l'évaluation environnementale (1995)* renferme les dispositions législatives les plus détaillées et les plus précises pour l'harmonisation du processus. Certaines lois provinciales prévoient aussi des autorisations analogues, y compris la substitution des procédures d'évaluation environnementale établies par d'autres instances. L'Alberta nous en fournit un exemple (aussi mentionné dans Kennet, 1993). L'*Environmental Protection and Enhancement Act* de la province (1993) comporte des dispositions prévoyant des ententes intergouvernementales et prévoit explicitement la tenue d'évaluations environnementales conjointes; elle concorde, en substance, avec l'Acte de l'Alberta et ses dispositions particulières.

### **2.3.4 Les principes de l'harmonisation des processus**

Sous les auspices du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), trois documents de référence ont été rédigés sur l'harmonisation des évaluations environnementales. Le CCME est une tribune permanente pour la coopération relative aux questions environnementales. Il a cherché à obtenir un consensus entre les diverses instances sur l'harmonisation des processus d'évaluation environnementale par suite de plusieurs démarches, ce qu'il l'a amené à rédiger un projet de document-cadre (voir l'encadré 5). Voici les points saillants du document-cadre du CCME :



- (i) On y reconnaît que le processus fédéral et le processus provincial sont uniformes dans leur dessein et dans leurs principes;
- (ii) On y reconnaît qu'il est nécessaire d'établir des règles claires qui soient uniformément appliquées, qui éliminent le double emploi inutile et qui correspondent aux besoins des promoteurs tout en leur assurant, comme ils l'espèrent, un processus juste et en temps opportun;
- (iii) On y énonce 18 principes et articles à insérer dans les accords bilatéraux et dans les ententes propres à une question en particulier;
- (iv) On s'y engage à établir un seul bureau pour les communications et la coordination des questions relatives au processus d'évaluation environnementale de chaque partie.

Il faut consacrer du temps et de l'énergie à négocier ces ententes multilatérales, de sorte qu'on se demande parfois si l'entente finale valait qu'on y mette tous ces efforts. C'est la mise en oeuvre de l'entente qui sert naturellement de test : Est-ce que les cadres et les ententes débouchent sur des actes concrets et sur un règlement particulier des différends, et de quelle façon?. Avant d'en arriver à cette question, prenez note du fait que certains analystes canadiens des questions juridiques et des politiques ont comparé le processus du CCME et l'ont trouvé moins favorable qu'une initiative australienne qui a donné lieu à une entente nationale sur l'évaluation de l'impact environnemental (ANZECC 199 1). Le fait est que le processus du CCME a été limité à des principes vagues et à des généralités, tandis que l'entente australienne est plus complète et repose sur des fondements solides (voir l'encadré 6).

### 2.3.5 Les ententes bilatérales

La première entente bilatérale sur l'harmonisation des processus, l'entente entre le Canada et l'Alberta sur la coopération en matière d'évaluation environnementale, a été signée en août 1993. Elle repose sur les principes énoncés dans le document-cadre du CCME et prévoit la conclusion d'ententes auxiliaires sur une foule de questions particulières. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux considèrent cette entente comme représentant une étape importante vers la coopération en matière d'évaluation environnementale et elle l'est sans contredit lorsqu'on la juge selon le régime intergouvernemental qui existait avant l'affaire *Rafferty*.

Dans ce contexte, l'entente entre le Canada et l'Alberta renferme deux importants protocoles auxiliaires. Les protocoles traitent des points suivants :

- (i) Des examens conjoints - avec lignes directrices concises pour la nomination des représentants des deux gouvernements;
- (ii) Les procédures désignées pour la notification - que les deux parties doivent suivre relativement aux projets qui pourraient être assujettis à une évaluation environnementale conjointe.



### **Encadré 1 : La convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ)**

Établie en 1975, la Convention a été signée par le gouvernement du Canada, par le gouvernement du Québec, par les Cris et les Inuit, par la Société de développement de la baie James, par la Société d'énergie de la baie James et par Hydro-Québec. Elle a élaboré un régime complexe de procédures pour l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux. Deux comités consultatifs ont été mis en place pour étudier les problèmes environnementaux et sociaux que présentaient les aménagements proposés pour les « zones d'impact » au nord et au sud du 55<sup>e</sup> parallèle. Au sud du 55<sup>e</sup> N, un comité d'évaluation tripartite, établi par l'intermédiaire du comité consultatif sur l'environnement de la baie James, recommande aux administrateurs fédéraux, provinciaux et locaux l'étendue de l'étude d'impact environnementale nécessaire pour l'aménagement proposé. Au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, les lignes directrices doivent être rédigées par une commission d'examen fédérale inuit, pour les propositions de développement mentionnées dans la Convention. Pour les autres propositions, un comité bipartite d'examen préalable remplit la même fonction. La Convention a fait régulièrement l'objet de litige et de jurisprudence, y compris la décision selon laquelle toute modification doit avoir été appuyée par tous les signataires.

### **Encadré 2 : Exemples de mandats conjoints pour les commissions d'examen en matière d'évaluation environnementale**

- Mandat de l'examen coopératif de l'usine de pâte de bois de l'Alberta-Pacific (Al-k) Forest Industries Inc. (1980)\*.
- L'entente entre le Canada et la Nouvelle-Écosse pour entreprendre un examen public de l'évaluation environnementale du projet de station métropolitaine de traitement des eaux usées de la région Halifax-Dartmouth (1990).
- L'entente entre le Canada et le Manitoba sur le mandat d'une commission fédérale-provinciale pour entreprendre un examen public de l'évaluation environnementale du projet Conawapa (1991).

\* L'entente Al-Pac a fait l'objet de plusieurs examens judiciaires.

### **Encadré 3 : Les accords fédéraux-provinciaux pour la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement**

Sept de ces accords ont été conclus. Il semble que la plupart ne soient plus en vigueur. On ne sait pas au juste non plus quel impact opérationnel ces accords ont eu. Aux termes de l'accord entre le Canada et l'Alberta, par exemple, on a conclu une entente auxiliaire pour l'évaluation de l'impact environnemental des projets en Alberta. Cette entente a cessé d'être en vigueur à la fin de sa durée de trois ans, avant la décision du tribunal au sujet du projet *Oldman*. Cependant, l'Alberta a, dit-on, interprété l'entente comme attribuant un rôle moins important au gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale, tandis que le gouvernement fédéral aurait refusé, dès le départ, de faire une évaluation, citant une entente parallèle sur les pêches entre le Canada et l'Alberta (1987). Il fut toutefois obligé de le faire par suite d'une décision judiciaire qui donnait gain de cause aux groupes d'intérêts environnementaux qui avaient intenté la poursuite.



Selon certains analystes juridiques, l'entente entre le Canada et l'Alberta représente une percée importante mais elle prête le flanc à la critique lorsqu'on l'étudie de près. Par exemple, Kennet (1993) trouve que les libelles sont laxistes plutôt qu'impératifs (par exemple, on y emploie le terme «peut» plutôt que «doit») et il conclut que, dans une large mesure, c'est «une entente pour s'entendre,.. Et c'est assez vrai. En fait, dans bien des cas, les articles renvoient à la conclusion d'un accord propre à un projet particulier pour une évaluation environnementale faite en collaboration. Le Canada et le Manitoba ont aussi signé une entente bilatérale.

L'entente bilatérale peut être considérée comme une étape intérimaire entre le document-cadre du CCME et la marge de manoeuvre nécessaire dans certains cas particuliers. Il reste à voir comment cela pourra fonctionner dans la pratique. En attendant, on conclut d'autres ententes bilatérales en matière d'évaluation environnementale par suite des négociations entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario. Pour terminer, disons qu'une vision nationale de l'évaluation environnementale a été étudiée dans le cadre de l'initiative du premier ministre pour améliorer l'administration de la fédération canadienne.

#### **Encadré 4 : La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Les dispositions relatives à la coordination des opérations**

**En** voici les aspects pertinents :

- (I) Une disposition pour la coopération et la délégation, respectivement, de l'examen préalable et de l'étude approfondie (art. 12[4],17[1]);
- (ii) L'autorité responsable doit être convaincue que les procédures relatives à la délégation des pouvoirs sont conformes à la Loi et au règlement (art. 17[2]);
- (iii) Le pouvoir de décider ne peut être délégué par suite **d'un** examen préalable et **d'une** étude approfondie (art. 29[1],37[1]);
- (iv) Les ententes sont autorisées pour établir conjointement des commissions d'examen (art. 40[2]);
- (v) Les ententes doivent être publiées avant les audiences (art. 40[4]);
- (vi) Les ententes doivent prévoir l'étude des effets sur l'environnement et de **leur** importance, des commentaires du public, des mesures d'atténuation, des besoins des projets et des solutions de rechange, **du** suivi, de la capacité des ressources et d'autres facteurs (art. 16[1] et [2]),(art. 41);
- (vii) Des commissions établies conjointement sont assujetties à diverses conditions concernant la nomination des ministres, les nominations impartiales, les mandats fixes, la participation du public, la présentation et la publication d'un rapport (art. 41).



### **Encadré 5 : Vers l'harmonisation des opérations - Les activités du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)**

La **Déclaration sur la collaboration intergouvernementale en matière d'environnement** (CCME, 1990). Ce document comporte l'engagement d'oeuvrer en vue d'harmoniser les évaluations environnementales et d'élaborer les accords bilatéraux et les ententes propres à certaines questions particulières en vue d'encourager la collaboration entre les diverses instances.

Les **Principes de collaboration pour l'évaluation environnementale** (CCME, 1991), appliqués en collaboration. L'entente tient compte de l'importance d'établir des processus rentables, de dissiper les incertitudes et de réduire le double emploi, d'encourager l'uniformité et d'éviter le marchandage. On y énumère aussi les éléments communs de ces objectifs (par exemple, la participation du public, la portée de l'examen, les procédures visant à rendre l'entente plus souple et plus efficace).

Le **Plan de travail pour l'harmonisation de l'évaluation environnementale** (CCME, 1992). Sur la foi du document susdit, le cadre énumère 18 principes et articles à insérer dans les ententes bilatérales. Il porte sur l'avis, sur la détermination des intérêts dès le début, sur la communication et la coordination, sur l'échéancier convenu pour l'évaluation environnementale, sur le mandat des commissions d'examen conjoint, sur l'aide aux participants, sur la participation des Autochtones, sur la surveillance et sur la conformité aux approbations.

Sources : CCME (1990, 1991, 1992)

### **Encadré 6 : Comparaison entre l'optique australienne et l'optique canadienne pour la coopération entre les diverses instances**

L'harmonisation en Australie repose sur un consensus relatif aux principes particuliers de l'évaluation environnementale et sur une entente intergouvernementale globale pour la coopération en matière d'environnement. En outre, on a rédigé une entente détaillée qui incorpore le principe de la bonne foi et qui précise quel processus d'évaluation environnementale devrait être utilisé lorsqu'il y a chevauchement entre plusieurs instances. Au Canada, les fondements de l'harmonisation sont plus faibles, la bonne foi n'a pas encore été acceptée comme principe général et les documents du CCME ne donnent pas beaucoup de détail. Les documents du CCME, lorsqu'on les analyse du point de vue juridique, n'ont pas de structure logique, n'emploient pas de termes suffisamment précis et ne portent pas attention aux détails, ce à quoi on pourrait s'attendre dans une déclaration de principes ou dans un document-cadre. Étant donné ces lacunes, on peut se demander si le processus du CCME a réalisé son potentiel pour amener l'harmonisation des évaluations environnementales à l'échelle multilatérale.

Source : Kennet (1993, 3 13)

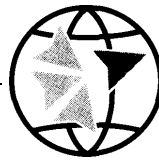


### 3.0 LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

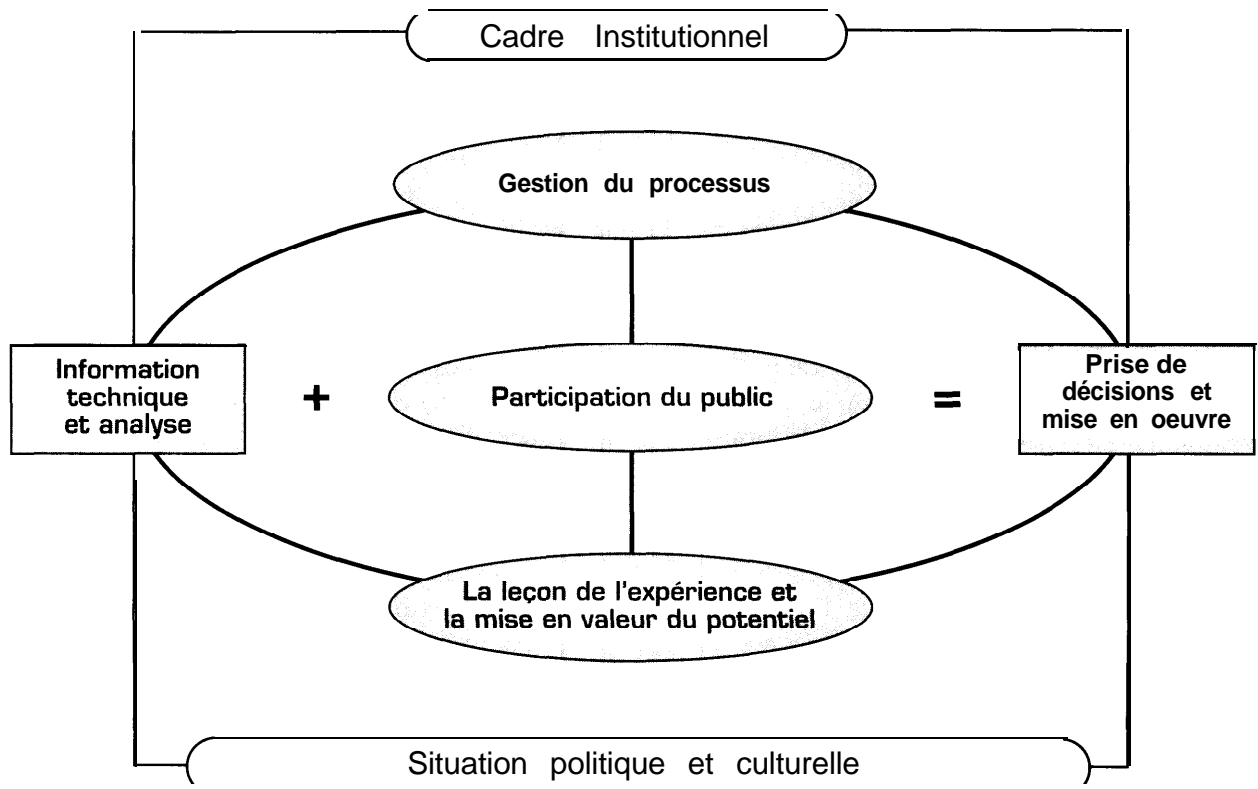
Un système bien fondé d'évaluation environnementale – un système qui satisfait aux objectifs, principes et critères généralement acceptés – est l'une des pierres angulaires des bonnes pratiques et du rendement efficace. Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il en sera ainsi. Cependant, l'absence d'un tel système entraîne à peu près toujours le résultat contraire. À première vue, les tendances exposées ci-haut donnent à entendre que les cadres et les processus institutionnels pour l'évaluation environnementale établis pour le gouvernement fédéral et les instances provinciales et territoriales constituent la base d'une saine pratique. Dans cette section, nous étudierons de plus près les caractéristiques et les aspects de l'efficacité des systèmes canadiens d'évaluation environnementale, en utilisant la figure 3 comme cadre premier de référence sur les principales sous-composantes et les principales relations réciproques qui influencent le fonctionnement de ces processus dans la pratique.

La figure 4 expose 10 caractéristiques clés de l'efficacité des systèmes canadiens d'évaluation environnementale. Nous savons qu'on pourrait y ajouter d'autres caractéristiques de l'efficacité, mais nous considérons celles-là comme les plus importantes sur la foi des discussions que nous avons eues avec les administrateurs de l'évaluation environnementale et à partir de notre propre expérience. Nous nous inspirons aussi ici des principes de l'évaluation environnementale et des critères de l'efficacité indiqués dans les études antérieures et dans les ouvrages critiques (par exemple, Sadler, 1990; l'Australian and New Zealand Environmental Council, 1992; Gibson, 1993; le Commonwealth of Australia, 1994; Wood, 1995). En ce sens, plusieurs des caractéristiques énumérées ici pourraient aussi s'appliquer à l'évaluation de l'efficacité des systèmes d'évaluation environnementale d'autres pays; Cependant, certains sont propres aux États fédéraux (par exemple, dans le cas de l'harmonisation intergouvernementale).

Pour ce qui est de l'efficacité, les systèmes fédéral, provinciaux et territoriaux d'évaluation environnementale – sauf pour le Québec – sont inscrits individuellement dans les figures 5 à 15 (voir l'annexe 1). Nous avons appelé ces profils des ÉVAGRAMMES. Pour chaque instance, l'ÉVAGRAMME a été compilé par l'administrateur responsable principal des évaluations environnementales. Ils ont fait cette opération à leur réunion annuelle de 1994, puis les profils ont été revus et mis à jour par la suite. La matrice de l'analyse est exposée dans le tableau 1; les 10 caractéristiques de l'efficacité indiquées dans la figure 4 ont été cotées selon cinq échelles ou dimensions (trois dans le cas des caractéristiques 9 et 10). Si les ÉVAGRAMMES sont, en quelque sorte, des autodiagnostic de l'efficacité du système, par contre, l'analyse qui suit est celle des auteurs. Pour chaque caractéristique de l'efficacité, nous donnons une brève description des principales dimensions et nous l'accompagnons d'un aperçu des tendances des instances, des leçons de l'expérience et des répercussions pour la pratique de l'évaluation environnementale.



**Figure 3 :**  
**Cadre de l'efficacité de l'évaluation environnementale**



En bref, pour être efficaces, les évaluations environnementales doivent donner de bons résultats. On peut évaluer l'efficacité sur une macro-échelle (systèmes) ou sur une micro-échelle (processus, application). On peut juger du rendement quant au fond (est-ce qu'il répond à la fin prévue, au but?) et quant à la forme (est-ce qu'on l'applique selon les principes établis et selon les dispositions?). Comme l'indique la figure ci-dessus, le test décisif du rendement efficace consiste à vérifier s'il peut servir à prendre des décisions (est-ce que l'évaluation environnementale permet de faire des choix éclairés?). Les déterminants clés sont ici les trois R (Sadler, 1990; 1994) :

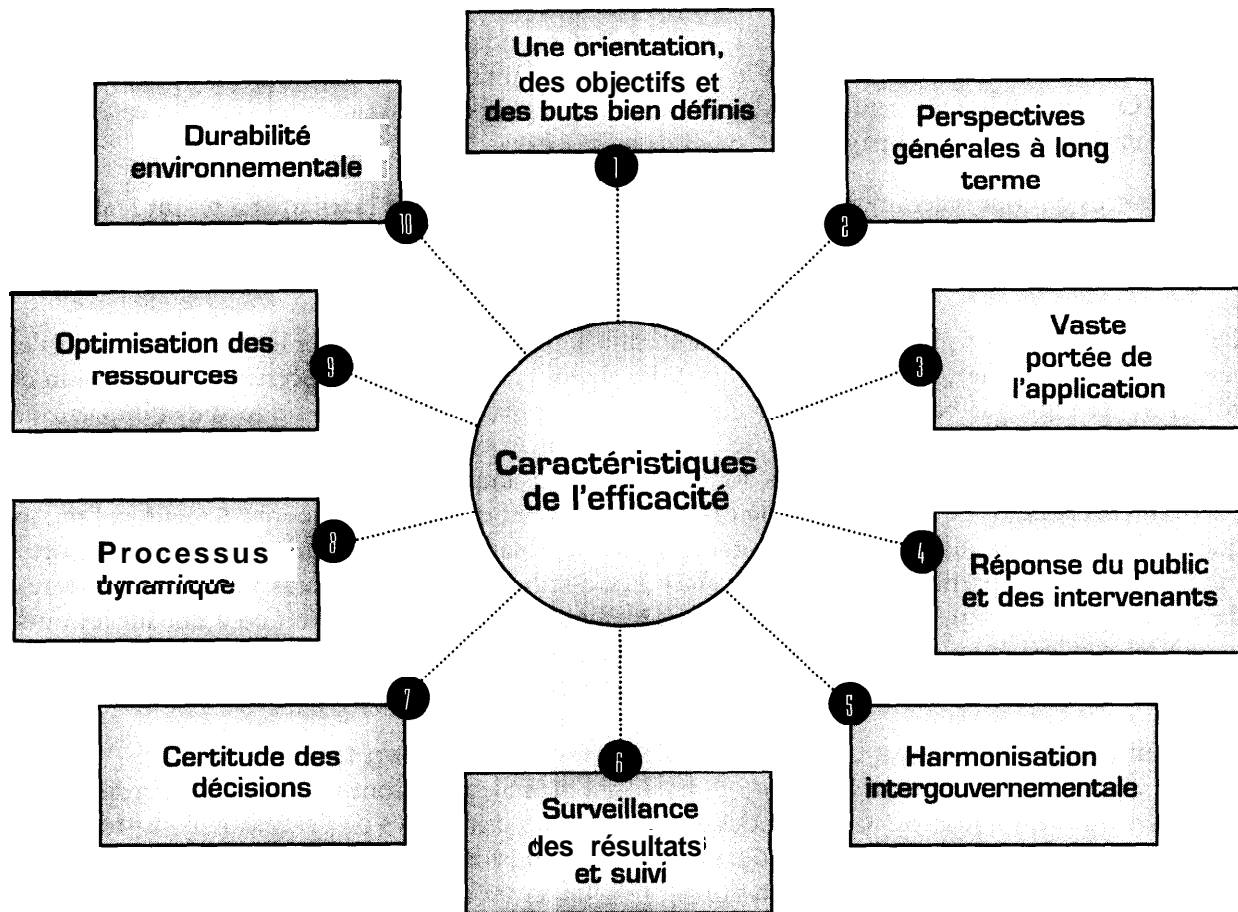
- Une analyse technique rigoureuse (qui se fonde sur les meilleures données scientifiques dans la pratique);
- Une réponse du public (qui offre aux parties intéressées des perspectives intéressantes);
- Une administration responsable du processus (l'application uniforme et impartiale des dispositions et des lignes directrices).

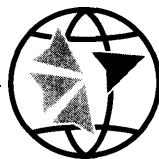
A noter que le suivi et la rétroaction constituent le lien vital entre ces principales composantes de l'activité de l'évaluation environnementale, le cadre institutionnel et la grande dimension politico-culturelle des décisions dont le cadre institutionnel fait partie, comme le démontre la figure 3.





**Figure 4 :  
Caractéristiques de l'efficacité**





### **Première caractéristique : Des objectifs et des buts bien définis**

Pour que l'évaluation environnementale soit efficace, il est essentiel, au préalable, de bien définir la fin que l'on poursuit et de l'assortir de buts explicites. Le mieux serait d'inscrire cette fin, ces buts et ces objectifs dans un texte législatif qui serait appuyé par des politiques et des procédures d'interprétation et qui se fonderait sur des lignes directrices pour l'application et la conduite de l'évaluation environnementale. La plupart des instances canadiennes ont élaboré une série de dispositions institutionnelles qui suivent un peu ce modèle. Certaines y ont ajouté des modalités supplémentaires pour la solution des problèmes et le dépannage au jour le jour. Qu'est-ce qui constitue des objectifs et des buts bien définis? On peut se le représenter par des dimensions étagées et chevauchantes (voir les catégories A à E dans le tableau 1, à la page 37).

Les instances qui ont récemment adopté une nouvelle loi ou modifié la loi existante ont réalisé la plus haute dimension de l'efficacité pour cette caractéristique, notamment la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et le Canada.

On semble chercher de plus en plus maintenant à améliorer et à mieux préciser les orientations; on s'est rendu compte, en effet, que les promoteurs et les autres participants au processus avaient besoin de connaître les règles de base et de savoir qu'elles seront appliquées de façon uniforme et impartiale. En Ontario, par exemple, le processus de l'évaluation environnementale par catégorie, qui guide la planification et la réalisation des projets dont on connaît les impacts, a été améliorée considérablement ces dernier-es années. Le maintien d'une orientation et d'un objectif bien définis demeurera l'un des grands défis des administrateurs et des praticiens de l'évaluation environnementale. L'expérience canadienne nous apprend qu'il faut bien veiller à ce que les changements dans les valeurs sociales, dans l'éthique environnementale et dans les problèmes communautaires se répercutent sur les buts, les principes et les pratiques de l'évaluation environnementale; autrement, le processus devient beaucoup trop technique et bureaucratique et trop distant de la collectivité qu'il a pour but de servir.

### **Deuxième caractéristique : Les perspectives générales à long terme**

Les principes qui sous-tendent l'évaluation environnementale nous font bien voir l'importance d'adopter une vision holistique. L'une des caractéristiques principales de l'efficacité consiste à regarder au delà de l'immédiat et du court terme et **de** considérer plutôt la situation dans une plus large perspective. Ce type d'intégration s'explique, entre autres, par la gamme de facteurs pris en considération pour l'évaluation et par **l'étendue** de la définition donnée à l'environnement. Comme nous l'avons dit précédemment, certaines instances canadiennes se concentrent uniquement sur les facteurs biophysiques, qui tiennent compte surtout d'un projet en particulier (dimension A, tableau 1); d'autres élargissent la perspective **progressivement** pour y incorporer l'aspect socio-économique (dimension B, tableau 1) et les effets **cumulatifs** (dimension D, tableau 1). Pour prendre en considération tous les éléments possibles, il faudrait envisager comme aspects essentiels de l'évaluation environnementale les effets biophysiques, socio-économiques, intergouvernementaux et cumulatifs, ainsi que la biodiversité et la durabilité (dimension E, tableau 1).



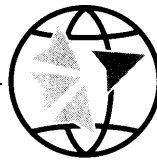
Les instances qui ont adopté une nouvelle loi ont répondu à l'exigence du public qui voulait voir améliorer cette caractéristique de l'efficacité, et c'est ainsi que l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Canada y ont incorporé la plupart des dimensions. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la décision West Castle, en Alberta, a tenu pleinement compte des effets cumulatifs et des considérations relatives à la durabilité en réduisant la taille du centre de villégiature avant d'accorder l'approbation. Il y a une tendance manifeste à examiner la situation dans son ensemble pour les évaluations environnementales canadiennes (voir aussi la troisième caractéristique). Récemment, on a élargi la perspective pour englober les effets cumulatifs sur l'environnement, les changements à l'échelle de la planète et les considérations relatives à la durabilité, par exemple, l'application du principe selon lequel il ne doit pas y avoir de perte nette dans les terres humides et l'habitat du poisson au niveau du paysage. Cependant, dans la pratique de l'évaluation environnementale, il n'y a pas de méthode bien acceptée ou largement utilisée pour aborder ces questions. C'est un domaine critique qu'il y aurait lieu d'étudier davantage à l'avenir. Les mêmes conclusions s'appliquent à l'évaluation de l'impact social, à l'analyse des risques et à l'évaluation de l'impact sur la santé. Ces facteurs et d'autres aussi qui sont pris en considération pour l'évaluation environnementale ne sont pas encore intégrés dans les composantes biophysiques prédominantes.

### **Troisième caractéristique : Vaste portée de l'application**

Dans leur forme initiale, les processus d'évaluation environnementale portent principalement sur les grands projets (dimension A, tableau 1). Par la suite, leur application a été élargie par le recours à l'examen préalable et à la détermination de l'importance des problèmes pour que le processus corresponde à l'importance prévue de l'impact des projets (dimension B, tableau 1). À l'heure actuelle, plusieurs instances appliquent l'évaluation environnementale aux grands et aux petits projets, ainsi qu'aux activités connexes (dimension C). Certaines instances appliquent aussi l'évaluation environnementale aux plans et aux programmes (dimension D) et, dans une moindre mesure, aux politiques (dimension E).

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (1995) porte sur les projets, grands et petits, et sur les activités qui sont équivalentes aux programmes mentionnés dans la dimension D (figure 15). La Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario examinent bien des plans et bien des programmes aux termes de leur législation sur l'évaluation environnementale. En Ontario, le plan de l'offre et de la demande d'énergie électrique, qui s'étale sur 25 ans, et le plan de gestion du bois de construction ont été examinés en fonction du processus d'évaluation environnementale, y compris de longues audiences quasi judiciaires. Un programme de désulfuration des gaz de combustion à plusieurs centrales d'énergie thermique pour Ontario Hydro a été approuvé aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales en 1989*. Le processus d'évaluation environnementale par catégorie de l'Ontario offre une méthode rationnelle d'évaluer les petits projets qui se répètent souvent et dont on connaît les impacts sur l'environnement, par exemple, les routes, l'approvisionnement en eau dans les villes, le traitement des eaux usées et les petites lignes de transmission de l'électricité.

Comme on assiste partout à une détérioration écologique, les processus d'évaluation environnementale qui ne s'appliquent qu'aux projets sont partiels et incomplets dans leur application. L'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes est maintenant largement acceptée et de plus en plus utilisée par les praticiens. Cependant, à ce niveau, on s'entend beaucoup moins sur ce qui doit constituer un procédé réalisable et une méthode appropriée. Jusqu'à présent,



l'expérience canadienne nous apprend que les méthodes et les procédures d'évaluation environnementale établies au niveau des projets ne s'appliquent pas toujours au niveau de la stratégie, en particulier si la politique générale est à l'étude. Elle nous enseigne aussi que les technocrates et les mandarins résistent souvent à l'intrusion de l'évaluation environnementale stratégique dans leur chasse gardée, car ils y voient (ce qui est bien compréhensible) un empiètement dans le domaine de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités qu'ils ont toujours jalousement préservés. Le défi consiste ici à démontrer que l'évaluation environnementale stratégique est un moyen pratique d'appliquer les principes de la durabilité et de respecter les engagements pris à cet égard, comme ceux énoncés au Sommet de la Terre des Nations Unies en 1992.

#### **Quatrième caractéristique : Participation attentive du public et des intervenants**

Dans bien des cas, les promoteurs ou les organismes de réglementation ne font que diffuser l'information (dimension A, tableau 1). Lorsqu'on cherche à obtenir une rétroaction et à influencer sur le modèle d'un projet, alors il y a consultation (dimension B, tableau 1). La prochaine dimension consiste en la participation des intervenants et du public, caractérisée par l'interaction avec les promoteurs et les autres personnes responsables de la planification et de la réalisation du projet (dimension C, tableau 1). Lorsqu'on encourage une large participation du public et qu'il existe des mécanismes, officiels ou non, pour résoudre les différends entre les parties, le processus d'évaluation environnementale fonctionne selon la dimension D. Par ailleurs, les instances qui abordent les négociations en vertu des principes pour déterminer s'il y a lieu d'entreprendre les projets et à quel moment fonctionnent à la dimension E (par exemple, les promoteurs qui utilisent des ententes communautaires sur les impacts).

Les ÉVAGRAMMES (annexe 1) nous montrent que la plupart des instances prévoient maintenant une large participation et le règlement des différends (dimension D). Au fil des ans, les processus d'évaluation environnementale dans tout le Canada tiennent compte du fait que les collectivités veulent participer. Le fait de n'avoir pas répondu à ces exigences a déjà donné lieu à des contestations judiciaires, par exemple, *Rafferty Almeda* et le barrage *Oldman River*.

La participation du public et des intervenants aux évaluations environnementales présuppose un processus vraisemblable, ouvert et **discipliné** qui s'articule autour des principales questions qui préoccupent les particuliers, les groupes et les collectivités directement touchés par une proposition. L'expérience récente nous a démontré que, à l'occasion, les groupes d'intérêts exploitent le processus d'évaluation environnementale pour faire porter l'attention sur des questions qui ne sont pas directement liées à la proposition à l'étude. Par contraste, plusieurs provinces reconnaissent l'importance qu'il y a à consulter plus fréquemment les Premières Nations, surtout lorsque leurs réserves ou les terres qui leur ont toujours servi de source de subsistance, de loisirs ou de spiritualité subiront probablement l'impact des propositions. Parmi les autres tendances principales qui ont été relevées, mentionnons le fait qu'on se fie de plus en plus aux professionnels de la participation du public dans le processus d'évaluation environnementale (par exemple, pour présenter une information technique clairement et succinctement) et qu'on a de plus en plus recours à la médiation et aux nouvelles techniques de règlement des différends. Il n'en reste pas moins que le principal défi pour bien des promoteurs et bien des gouvernements consiste à aller au delà de la simple diffusion de l'information et d'offrir des occasions valables pour la participation du public aux évaluations environnementales, à la planification des projets et à la prise de décisions.



### **Cinquième caractéristique : Harmonisation entre les instances**

**Dans** la forme la plus simple de l'évaluation environnementale, un organisme peut s'assurer seul auprès des promoteurs que le projet respecte les exigences (dimension A, tableau 1). La coordination intragouvernementale avec des organismes et des ministères ayant un intérêt dans le projet est représentée par la dimension B du tableau 1. La coordination inter-gouvernementale nécessite la prise en compte des intérêts des administrations voisines ou des autres ordres de gouvernement dans le processus d'évaluation environnementale (dimension C, tableau 1). Les ententes officielles qui énoncent les principes et les responsabilités de chaque instance relativement à la gestion du processus d'évaluation environnementale représentent des progrès considérables en vue de l'harmonisation dans un État fédéral (dimension D, tableau 1), avec, en dernier lieu, le rapport qu'il y a avec leur adhésion aux lois et ententes internationales que le pays a signées (par exemple, dans le cas du Canada, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière d'Espoo, la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement [ALENA]).

Les autorités canadiennes du processus d'évaluation environnementale ont conclu ou sont à la veille de conclure des ententes d'harmonisation avec la plupart des provinces. Les conventions internationales ont été ratifiées et ainsi le Canada a réalisé la dimension E pour cette caractéristique. Le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont conclu des ententes d'harmonisation avec le Canada. D'autres provinces en sont à élaborer des ententes semblables.

Comme nous l'avons déjà indiqué, il y a une forte tendance à l'harmonisation entre les diverses instances au Canada. S'il en est ainsi, c'est parce qu'on se soucie du double emploi et des coûts supplémentaires qu'entraînent le chevauchement du processus fédéral et des processus provinciaux et territoriaux d'évaluation environnementale, l'incertitude des participants et des promoteurs respectivement lorsqu'ils font part de leurs craintes ou déposent leur demande; il faut ajouter le problème occasionnel de la recherche par les promoteurs de l'approbation la plus facile à obtenir lorsqu'il s'agit de choisir un emplacement. Les administrateurs canadiens de l'évaluation environnementale ont proposé un processus uniforme pour une longue liste de projets et d'activités, de sorte qu'un seul document pourrait satisfaire aux exigences relatives à la législation, à la réglementation et aux politiques de tous les gouvernements, avec des dispositions prévoyant un examen conjoint et des audiences publiques. La difficulté consiste à faire taire l'esprit de clocher et à mettre en pratique un processus harmonisé d'évaluation environnementale dans tout le Canada, à un moment où il est question de gérer des déficits, de réduire l'effectif du gouvernement et où les provinces et les territoires craignent que le gouvernement fédéral n'essaie de se décharger sur eux de ses coûts et de ses responsabilités.

### **Sixième caractéristique : Surveillance des résultats et suivi des conclusions**

Il est absolument nécessaire d'avoir une capacité de surveillance et d'intervention pour valider les prédictions d'impact et l'efficacité des mesures d'atténuation. S'il n'y a pas de mécanisme officiel à cette fin, on doit se fier alors aux plaintes provenant du public (dimension A, tableau 1). Par la suite, les instances peuvent établir des responsabilités de surveillance à l'intention des promoteurs, y compris l'exigence de présenter des rapports périodiques et des documents sur les résultats (dimension B, tableau 1) et faire des vérifications périodiques et des enquêtes pour s'assurer que les impacts prévus n'ont pas été dépassés et qu'on a respecté les normes environnementales



(dimension C, tableau 1). Dans une optique globale, la surveillance de la conformité englobe la planification, la construction et la réalisation d'un projet, et l'on vérifie les résultats par rapport au plan de gestion de l'environnement dans le cas des grands projets et l'on fait des vérifications intermittentes dans le cas des petits projets (dimension D, tableau 1). Lorsque la surveillance globale s'accompagne de plans d'éventualités et d'autres mécanismes semblables d'intervention, le processus d'évaluation environnementale fonctionne à la dimension E du tableau 1.

Les ÉVAGRAMMES présentent la gamme complète d'interventions pour cette caractéristique de l'efficacité. Dans les immenses régions des Territoires du Nord-Ouest où la population est très clairsemée, il faut compter sur les plaintes pour prendre des mesures, tandis que la Colombie-Britannique et l'Alberta ont des systèmes de surveillance et d'intervention qui s'appuient sur de larges bases. Les autres instances se situent entre la dimension B et la dimension C (tableau 1).

Les instances de l'évaluation environnementale au Canada sont d'accord pour reconnaître l'importance fondamentale qu'il y a à mieux pouvoir prédire les impacts et à obtenir les résultats prévus au sujet de l'environnement. De plus en plus, les approbations des projets sont assortis d'exigences relatives à la surveillance et à l'établissement de rapports pour la phase de la construction et de l'exploitation du projet; on demande un plan d'éventualités lorsqu'on n'est pas certain des prédictions des impacts; on établit des comités de liaison afin d'assurer une tribune pour l'échange de renseignements et le règlement des problèmes (c'est-à-dire le rajustement, à la lumière de l'expérience réelle, des dispositions relatives à l'atténuation et à l'indemnisation). Le rendement de ces mécanismes et des autres mécanismes de suivi ne justifie un examen minutieux qu'en tenant particulièrement compte de leur utilité lorsqu'on étudie les risques et les incertitudes résiduelles. Récemment, par exemple, la commission de l'évaluation environnementale de l'Ontario a refusé d'approuver un complexe pour l'élimination des déchets dangereux à une société d'État parce qu'elle avait des doutes quant à un aspect du projet. La planification de la surveillance et des éventualités peut constituer une solution de rechange pour traiter des risques et des incertitudes.

### **Septième caractéristique : Certitude des décisions**

Si les règles de base ne sont pas claires, le promoteur ne peut savoir avec certitude quel processus d'évaluation environnementale comprendra des délais précis pour certains aspects, par exemple, une date d'échéance pour terminer l'examen du gouvernement, une autre pour les commentaires du public, une autre pour en appeler des décisions. Ensuite, on dressera le calendrier détaillé pour les activités relatives aux décisions, par exemple, une commission d'audience pourrait disposer de 120 jours à compter de la réception d'un dossier jusqu'à la présentation de son rapport, le gouvernement doit prendre ses décisions dans des délais précis (dimension D, tableau 1). La dernière dimension est représentée par une disposition relative au recours juridique par les promoteurs lorsqu'un organisme gouvernemental ne respecte pas les échéances prescrites, par exemple, pour réclamer le versement des intérêts subis par suite des retards.



Les ÉVAGRAMMES démontrent que les dimensions A à D sont manifestes pour cette caractéristique. Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique fournissent la plus haute dimension de certitude dans la prise de décision.

Une forte tendance se dessine manifestement pour établir des délais fixes, ce qui donnerait plus de certitude au processus d'évaluation environnementale, réduirait les retards et ferait économiser temps et argent aux promoteurs. En Ontario, par exemple, avant 1990, il fallait 17,6 mois en moyenne pour effectuer l'examen d'une évaluation environnementale individuelle à l'étendue du gouvernement; en 1995, ce temps avait été réduit à 5,8 mois, et certains examens ont été terminés en deux mois. Certaines instances ont inscrit les échéances dans leurs règlements; d'autres en ont fait une politique ou un engagement administratif interne. À cet égard, le recours novateur aux systèmes d'information et aux instruments d'évaluation et de décision par ordinateur se révélera encore plus avantageux. Même là, il peut être difficile de maintenir le rythme actuel en raison des compressions budgétaires et des réductions de personnel qui ont lieu dans bien des instances. Par ailleurs, ces faits nouveaux doivent être révisés en fonction du rapport coût-efficacité pour vérifier s'ils ne sont pas réalisés au détriment des objectifs relatifs à la protection de l'environnement (voir la neuvième caractéristique).

### **Huitième caractéristique : Processus dynamique**

Tout processus efficace d'évaluation environnementale est un processus dynamique; il suit l'évolution technologique, il répond aux attentes des gens qui veulent participer aux décisions qui touchent leur vie, il tient compte du fait que les valeurs changent au sein des collectivités, il tient compte aussi du fait que l'évaluation environnementale peut réaliser des buts plus larges et donner des avantages supplémentaires (par exemple, l'assurance de la durabilité). Premièrement, les processus d'évaluation environnementale ont tendance à incorporer rapidement de nouvelles méthodes et de nouvelles conceptions sur l'analyse des impacts, à la lumière de la recherche et du développement technique et scientifique (dimension A, tableau 1). Les prochains niveaux d'intervention ont trait à l'évolution technologique et aux attentes du public qui veut participer (dimension B, tableau 1) et aux valeurs changeantes que les collectivités placent sur divers aspects de leur environnement (dimension C, tableau 1). Les efforts qui sont faits en vue d'améliorer la capacité des institutions à administrer et à mener des évaluations environnementales sont représentés à la dimension D et l'effort systématique et continu pour incorporer et intégrer tous les éléments judiciaires constituerait un processus dynamique qui pourrait s'adapter pleinement (dimension E, tableau 1).

Les processus canadiens d'évaluation environnementale sont dynamiques. Le gouvernement fédéral et trois provinces ont complètement révisé leurs lois, leurs procédures, leurs technologies, etc., au cours des deux dernières années. Le Manitoba a **modifié** sa loi. La Saskatchewan a entrepris un examen public des révisions proposées à la loi et au processus d'évaluation environnementale. D'autres instances, comme l'Ontario, ont terminé récemment la **réforme** administrative en profondeur de leur processus.



L'évaluation environnementale au Canada est en pleine évolution, témoin la révision de fond en comble du système fédéral et des systèmes provinciaux. Ces réformes, qui ont été faites après de longues consultations publiques, resteront probablement en place pendant un certain temps. Encore faut-il, toutefois, mettre à l'essai et instaurer les cadres juridiques et institutionnels. Il s'agira de savoir dans quelle mesure la «prochaine génération» de processus d'évaluation environnementale réussira à équilibrer deux exigences contraires, soit la recherche de certitude et d'efficacité de la part des promoteurs, soit un examen entier et juste de la part des participants visés par la proposition. Ce sera, en quelque sorte, un banc d'essai très important. Ces considérations de procédures ne doivent pas faire perdre de vue le but premier de l'évaluation environnementale, à savoir protéger l'intégrité fonctionnelle des systèmes environnementaux. Pour atteindre à cet équilibre, il faudra continuellement s'adapter aux circonstances, modifier et peaufiner le processus et encourager la recherche et le perfectionnement professionnel de façon plus systématique que ce n'est le cas actuellement.

### **Neuvième caractéristique : Optimisation des ressources**

Au début, on accordait peu d'attention à ce qu'il en coûtait en temps et en argent pour respecter les exigences relatives à l'évaluation environnementale (dimension A, tableau 1). Les groupes industriels et commerciaux se sont souvent plaints (et se plaignent encore) de ce que l'évaluation environnementale s'érige en obstacle aux décisions, fait entrave au développement et représente un fardeau bureaucratique inutilement compliqué. Là où les processus ont rendu un peu plus efficaces les opérations sur le double plan du temps qu'il avait fallu y consacrer et du coût financier, ils se situent à la dimension C. Là où l'on a obtenu les meilleurs résultats possible avec le moins de ressources possible, ils sont à la dimension E du tableau 1.

Les ÉVAGRAMMES nous indiquent que l'Alberta et la Colombie-Britannique jugent que leurs processus d'évaluation environnementale permettent d'épargner temps et argent. Presque toutes les autres instances sont d'avis que leurs processus sont modérément efficaces par rapport au coût et au temps qu'il faut y consacrer.

On ne saurait facilement dire si les processus d'évaluation environnementale optimisent les ressources. En général, les projets qui ont fait l'objet d'améliorations importantes par suite d'une évaluation environnementale ne sont pas assujettis à une vérification comptable qui démontrerait les avantages du processus d'évaluation environnementale. L'un des grands défis qui se posent aux organismes et aux défenseurs de l'évaluation environnementale, c'est de démontrer, et non seulement d'affirmer, les avantages environnementaux et économiques qui **découlent** de l'application du processus - de préférence, en termes quantifiables. Cette préoccupation **n'est** qu'un aspect de l'intérêt croissant pour l'efficacité et le rendement des systèmes, des processus et des composantes de l'évaluation environnementale. En théorie, l'évaluation du degré de réussite de l'évaluation environnementale, les résultats et les mesures et activités qu'il conviendrait de renforcer dans le processus devraient faire partie intégrante des mécanismes de suivi.





### **Dixième caractéristique : Durabilité environnementale**

En dernière analyse, on peut dire que l'opération est efficace dans la mesure où le système et les processus d'évaluation environnementale atteignent la ou les fins et les buts qu'on s'est fixés. Ces données sont exprimées de diverses façons, mais, en général, elles se résument au mieux-être des gens et à la protection de l'environnement, et l'on y a ajouté récemment la durabilité des ressources naturelles et des écosystèmes. À ce niveau, trois dimensions de l'efficacité sont pertinentes :

- (i) Les résultats et les avantages de l'évaluation environnementale ne sont pas évidents, selon les données provenant de la surveillance ou de l'avis de la plupart des utilisateurs (dimension A, tableau 1);
- (ii) Les résultats et les avantages sont évidents pour les grands projets, mais non pas par rapport aux effets cumulatifs de plusieurs petits projets (dimension C, tableau 1);
- (iii) Les résultats et les avantages sont manifestes pour tous les niveaux d'activité où ils sont largement perçus comme tels par les gens qui connaissent bien le domaine, c'est-à-dire que l'évaluation environnementale appuie et accélère la réalisation de la durabilité environnementale (dimension E, tableau 1).

Les ÉVAGRAMMES nous indiquent que seule l'Île-du-Prince-Édouard, une province de 136 000 habitants, croit que les avantages sont manifestes sur le plan de la durabilité environnementale. Toutes les autres instances sont d'avis que ces avantages ne sont manifestes que dans les cas de grands projets ou de certains grands projets.

Le système d'évaluation environnementale ne suffit pas en soi, quelle que soit sa portée, pour maintenir la durabilité environnementale. Le rythme et l'étendue de la détérioration écologique, que l'on relève maintenant, exigent des réformes institutionnelles et des politiques très poussées – comme celle que propose Action 21. Dans ce contexte, l'évaluation environnementale est l'une des clés de la durabilité, car : (1) elle tient compte des effets cumulatifs sur l'environnement; (2) elle entreprend des évaluations environnementales stratégiques pour aller à la source plutôt que de traiter les symptômes des dommages écologiques; (3) elle applique les principes de l'évaluation environnementale à la gestion des ressources et à l'aménagement du territoire.

Pour terminer, les valeurs éthiques, spirituelles et culturelles de la durabilité environnementale restent encore à être incorporées dans les processus d'évaluation environnementale. Bien des praticiens de l'évaluation environnementale n'aiment pas l'idée d'ouvrir de nouveaux horizons dans les relations entre l'être humain et la terre, mais, sur le plan pratique, il faudra en arriver à assumer la notion de distribution que négligent actuellement bien des processus.

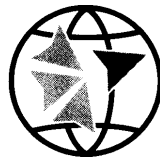


## 4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dernièrement, d'importantes réformes institutionnelles et d'importantes modifications de procédures ont été apportées aux systèmes canadiens d'évaluation environnementale. Leur nature et leur étendue varient d'instance en instance, comme nous l'avons signalé dans la section 2. Lorsqu'on les envisage globalement, les améliorations apportées aux processus représentent une réponse positive à des exigences depuis longtemps nécessaires et aux nouvelles réalités de la protection de l'environnement. À cet égard, nous considérons les macro-tendances suivantes dans le domaine de l'évaluation environnementale au Canada comme revêtant une importance particulière et comme étant prometteuses :

- L'évaluation environnementale tient compte des effets *cumulatifs et de grande portée* qui se font sentir un peu partout et qui équivalent à un nouvel ordre de détérioration de l'environnement exprimé à l'échelle régionale et à l'échelle planétaire;
- Elle se situe dans une perspective *globale ou stratégique* au sujet des questions relatives aux projets, aux politiques et aux rapports qui existent entre eux, y compris les plans et les programmes qui mènent au lancement du projet;
- Elle assure **un procédé plus interactif** en faisant davantage appel à la participation du public et aux mécanismes de règlement des différends;
- Elle *Etablit des méthodes de surveillance* pour valider les prédictions de l'impact et l'efficacité des mesures d'atténuation;
- Elle assure *l'efficacité et l'efficience du processus* en tenant compte du rendement de l'évaluation environnementale par rapport aux buts et aux objectifs et en révisant les données relatives au temps et au coût par rapport aux résultats obtenus.

Les processus d'évaluation environnementale ont modifié notre façon de prendre des décisions et, partant, les décisions elles-mêmes. Cependant, il y a du pour et du contre, des incertitudes et des ambiguïtés associées à cette transition. En Ontario, par exemple, l'évaluation environnementale du plan de l'offre et de la demande d'énergie de 25 ans de la province, a suivi un processus différent de celui qui était déjà utilisé. En outre, le résultat a différé de ce que beaucoup attendaient – par suite d'une forte baisse de la demande d'énergie. Bien qu'on l'ait considéré comme coûteux et long, le processus d'évaluation environnementale a vraisemblablement retardé des projets et ainsi épargné de lourds investissements qui n'avaient guère de chance de fournir un rendement dans la conjoncture économique actuelle. De même, l'évaluation environnementale par catégorie de la gestion du bois de construction constituait une nouvelle façon de prendre des décisions au sujet de la récolte et du renouvellement des ressources en bois de l'Ontario. Même si les audiences publiques ont été très longues (elles ont duré 49 mois), le processus **a mené à l'établissement** de conditions très détaillées pour la gestion du bois de construction, a mis en **évidence** la nécessité de rajuster la politique forestière et a eu pour résultat que le gouvernement de l'Ontario a rédigé *La loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* (1995), une stratégie de conservation pour les vieux peuplements et une politique sur



la récolte forestière. Le gouvernement a pris une vue d'ensemble, plutôt que de considérer plus étroitement la simple gestion du bois de construction par des modifications à ses lois et à ses politiques à l'extérieur du processus d'évaluation environnementale. Cependant, ces initiatives n'auraient probablement pas eu lieu sans l'évaluation environnementale. Le processus aurait été beaucoup plus court si la notion d'une vue d'ensemble avait précédé la planification détaillée de la gestion du bois de construction.

Il va de soi qu'il y aurait encore lieu de modifier de beaucoup le processus et la pratique de l'évaluation environnementale au Canada. Il ne servira à rien ici de dresser une liste des mesures à prendre. Nous considérons que la principale faiblesse systémique de l'évaluation environnementale au Canada se situe à l'étape de la mise en oeuvre. Les mécanismes de surveillance et de suivi ont assurément été renforcés lors de la récente série de réformes juridiques et institutionnelles. On doit toutefois se demander encore si les processus intégrés fourniront une rétroaction cohérente et permettront aux praticiens de l'évaluation environnementale de tirer des leçons de leur expérience et de celle des autres.

Dans ce contexte, le perfectionnement professionnel, la formation et la recherche en matière d'évaluation environnementale au Canada méritent aussi un sérieux examen. Ces activités évoluent rapidement, souvent par des liens internationaux, et elles s'inscrivent dans un vaste mouvement sans caractère officiel pour faire progresser l'art de l'évaluation environnementale. Cependant, elles se font le plus souvent sans régularité ni coordination. Elles sont entreprises par toute une gamme d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Depuis l'abandon du Conseil canadien de recherches sur l'évaluation environnementale (1984-1992), il n'y a pas de mécanisme central pour veiller à la coopération nationale dans ce domaine. Par contraste, un nombre croissant d'États membres de la Communauté européenne ont établi des centres nationaux d'évaluation environnementale.

Il faudrait tout au moins donner plus de poids aux institutions et aux réseaux qui existent actuellement pour assurer une collaboration en **matière** d'évaluation environnementale. Par exemple, la réunion annuelle des administrateurs canadiens de l'évaluation environnementale doit être reliée à un forum permanent sur la situation de la pratique en matière d'évaluation environnementale. On pourrait ajouter de la valeur à cette idée en préparant un bref rapport ou état annuel sur les tendances, les exigences, etc., pour ce qui est de l'évaluation environnementale au Canada (peut-être en adoptant la méthode des ÉVAGRAMMES). On devrait aussi examiner la possibilité d'établir un centre national de l'évaluation environnementale. Il pourrait avoir pour but de faciliter les échanges de renseignements et d'expériences, de favoriser le perfectionnement professionnel et l'amélioration des compétences et d'édifier une base de connaissances, des technologies d'appoint et des instruments d'évaluation. On devrait aussi étudier d'autres **modèles** pour établir la capacité canadienne d'évaluation environnementale, comme un dialogue sur les politiques ou une table ronde des praticiens, un conseil consultatif de recherche ou une version canadienne de l'Institute for Environmental Assessment du Royaume-Uni (qui fournit l'agrément professionnel et **qui** est financé par les cotisations des membres).



Si nous nous tournons vers l'avenir, il faut songer à certains nouveaux défis fort importants dans le domaine du processus et de la pratique de l'évaluation environnementale. Ici, nous classons ces défis selon trois thèmes suprêmes. Ils englobent ainsi bien des questions particulières que nous avons abordées dans le présent document qui continueront de retenir l'attention des administrateurs et des praticiens canadiens de l'évaluation environnementale.

- *L'application de l'évaluation environnementale comme instrument de durabilité.* À la suite d'une période d'intense réforme institutionnelle, il faut bien songer à la possibilité d'adopter tout un nouvel éventail de lois, de processus et de procédures en matière d'évaluation environnementale. Il conviendrait, en particulier, de jeter un oeil critique sur la fonction de l'évaluation environnementale en tant qu'instrument de durabilité. Voici, entre autres, les principaux domaines qui justifieraient un examen en collaboration : les caractéristiques opérationnelles des notions et des principes de la durabilité (par exemple, les seuils, les indicateurs, les capacités) et la recherche d'un moyen pratique pour les incorporer dans les dispositions, les lignes directrices et les procédures relatives à l'évaluation environnementale. Cela constitue une priorité immédiate.
- *Améliorer les compétences de base dans les trois R.* Il s'agit ici de rendre plus rigoureuse la science des impacts, d'accroître la réponse des consultations publiques et de parfaire l'administration responsable du processus. Comme il est indiqué à la figure 3, ce sont les éléments fondamentaux des choix éclairés. Dans ce contexte, les défis respectifs consistent : (1) à dissiper les incertitudes scientifiques; (2) à résoudre les querelles d'intérêt; (3) à donner avec moins de ressources plus de renseignements et plus de conseils aux décideurs et plus de services aux utilisateurs du processus. Les nouvelles technologies de l'information et des communications nous promettent d'améliorer la productivité de la pratique dans ces trois secteurs.
- *Investir dans l'évaluation environnementale comme industrie fondée sur les connaissances.* Dans les stratégies canadiennes à l'intention de l'industrie écologique, on ne prête guère attention à l'évaluation environnementale. C'est un regrettable oubli. Nous croyons qu'il serait très avantageux de situer le Canada comme «centre d'excellence» de l'évaluation environnementale. Nous ne pouvons plus simplement supposer que nous sommes un chef de file sur la scène internationale; encore nous faut-il le démontrer par nos actes et notre exemple. Cela veut dire qu'il nous faut investir dans l'évaluation environnementale comme industrie fondée sur les connaissances et propre à résoudre les problèmes, qui fournit des produits et des services qui peuvent donner à notre pays un avantage concurrentiel sur la scène internationale. La recherche et le développement qui visent à accroître notre capacité nationale dans les secteurs susdits peuvent et devraient être considérés comme ayant des retombées à long terme.

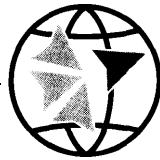


## Tableau 1 - LÉGENDE DES ÉVAGRAMMES

<b>DIMENSIONS CARACTÉRISTIQUES</b>	A	B	C	D	E
<b>Une orientation, des objectifs et des buts bien définis</b>	Aucun conseil écrit	Politiques et procédures	Lois, politiques et procédures	C plus Pratique administratives	D plus Solution des problèmes au jour le jour
<b>Perspectives générales à long terme</b>	Biophysiques et propres à un projet particulier	Biophysiques et socio-économiques, propres à un projet	B plus Considérations intergouvernementales	C plus Effets cumulatifs, biodiversité	D plus Considérations relatives à la durabilité
<b>Vaste portée de l'application</b>	ÉE pour les grands projets seulement	Processus en fonction de l'importance des effets	Grands et petits projets	Projets, plans et programmes	D plus ÉE stratégique
<b>Réponse du public et des intervenants</b>	Diffusion de l'information	Consultations	Participation limitée	Large participation et règlement des différends	Négociation sur les principes
<b>Harmonisation entre les instances</b>	L'organisme d'ÉE agit seul	Harmonisation à l'intérieur de l'instance	Principes appliqués aux instances extérieures	Ententes intergouvernementales	D plus Application des conventions internationales
<b>Surveillance des résultats et suivi des conclusions</b>	On se fie sur les plaintes seulement	Rapports périodiques des promoteurs	Vérifications échantillons par des indépendants	Surveillance étendue de la conformité	Vaste surveillance et suivi
<b>Certitude des décisions</b>	Données de l'ÉE facultatives pour le décideur	Données de l'ÉE obligatoires pour le décideur	B plus Ordonnancement limité des activités	B plus Ordonnancement détaillé des activités	D plus Recours juridique pour les promoteurs
<b>Processus dynamique</b>	Incorpore de nouvelles technologies de l'ÉE	Incorpore les technologies de l'ÉE et la participation du public	Incorpore les valeurs changeantes de la collectivité	Tient compte d'une meilleure capacité institutionnelle	Peut tenir compte de tous les éléments judiciaires
<b>Optimisation des ressources</b>	Coûteux et incertain quant au temps		Moderément efficace sur le plan du coût et du temps		Peu coûteux et ne demande pas beaucoup de temps
<b>Durabilité environnementale</b>	les avantages ne sont pas évidents pour la plupart		les avantages sont évidents pour les grands projets		les avantages sont tout de suite manifestes

Préparé par : Derek Doyle, Direction de l'ÉE, MEE, Ontario, Canada.

Septembre 1994



## 5.0 RÉFÉRENCES

- Australian and New Zealand Environment and Conservation Council (ANZECC). 1991. *National Approach to Environmental Impact Assessment in Australia*. Canberra.
- Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). 1990. ***Déclaration sur la collaboration intergouvernementale en matière d'environnement***. Winnipeg.
- CCME. 1991. ***Principes de collaboration pour l'évaluation environnementale***. Winnipeg.
- CCME. 1992. ***Plan de travail pour l'harmonisation de l'évaluation environnementale***. Winnipeg.
- Commonwealth Environment Protection Agency (Australie). 1994. ***Setting the Direction***. Premier document de travail, examen public du processus d'évaluation de l'impact environnemental du Commonwealth, Canberra.
- Gertler, F. S. 1993. «Lost in (Intergovernmental) Space: Cooperative Federalism in Environmental Protection», in S. A. Kennet, éd. ***Luw and Process in Environmental Management***. Calgary. Institut canadien du droit des ressources, pp. 254-283.
- Gibson, R. B. 1993. «Environmental Assessment Design: Lessons from the Canadian Experience», ***the Environmental Professional***, 15, 12-24.
- Kennet, S. A. 1993. «Interjurisdictional Harmonization of Environmental Assessment in Canada», in Kennet, op cit. pp. 297-318.
- Sadler, B. 1990. ***Évaluation de l'examen mené par la commission d'évaluation environnementale du projet de la mer de Beaufort***. Ottawa : Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Sadler, B. 1994. ***Draft Framework, International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment***. Ottawa : Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Wood, C. M. 1995. ***Environmental Impact Assessment: A Comparative Review***. Harlow (UK) : Longman.



## ANNEXE 1 - ÉVAGRAMMES

Figure 5 - ÉVAGRAMME pour la Colombie-Britannique, Canada

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis	[Shaded]				
2	Perspectives générales à long terme	[Shaded]				
3	Vaste portée de l'application	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]
4	Participation attentive du public et des intervenants	[Shaded]				
5	Harmonisation intergouvernementale	[Shaded]				
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions	[Shaded]				
7	Certitude des décisions	[Shaded]				
8	Processus dynamique	[Shaded]				
9	Optimisation des ressources	[Shaded]				
10	Durabilité environnementale	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]
<b>CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
		<b>D I M E N S I O N S</b>				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"  
 Préparé par : Doug Dryden, directeur de l'évaluation environnementale,  
 Colombie-Britannique; septembre 1994

Figure 6 - ÉVAGRAMME pour l'Alberta, Canada

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis	[Shaded]				
2	Perspectives générales à long terme	[Shaded]				
3	Vaste portée de l'application	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]
4	Participation attentive du public et des intervenants	[Shaded]				
5	Harmonisation intergouvernementale	[Shaded]				
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions	[Shaded]				
7	Certitude des décisions	[Shaded]				
8	Processus dynamique	[Shaded]				
9	Optimisation des ressources	[Shaded]				
10	Durabilité environnementale	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]	[Shaded]
<b>CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
		<b>D I M E N S I O N S</b>				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"  
 Préparé par : Bob Stone, directeur de l'évaluation environnementale, Alberta; septembre 1994



Figure 7 - ÉVAGRAMME pour la Saskatchewan, Canada

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis					
2	Perspectives générales à long terme					
3	Vaste portée de l'application					
4	Participation attentive du public et des intervenants					
5	Harmonisation intergouvernementale					
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions					
7	Certitude des décisions					
8	Processus dynamique					
9	Optimisation des ressources					
10	Durabilité environnementale					
CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE		A	B	C	D	E
		D I M E N S I O N S				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"

Préparé par : Ron Zukowsky,, directeur de l'évaluation **environnementale**, Saskatchewan; septembre 1994

Figure 8 - ÉVAGRAMME pour le Manitoba, Canada

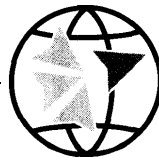
1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis					
2	Perspectives générales à long terme					
3	Vaste portée de l'application					
4	Participation attentive du public et des intervenants					
5	Harmonisation intergouvernementale					
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions					
7	Certitude des décisions					
8	Processus dynamique					
9	Optimisation des ressources					
10	Durabilité environnementale					
CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE		A	B	C	D	E
		D I M E N S I O N S				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"

Préparé par : Larry Strachan, directeur de l'évaluation **environnementale**, Manitoba; septembre 1994







**Figure 11 - ÉVAGRAMME pour la Nouvelle-Écosse, Canada**

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
2	Perspectives générales à long terme	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
3	Vaste portée de l'application	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
4	Participation attentive du public et des intervenants	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
5	Harmonisation Intergouvernementale	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
7	Certitude des décisions	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
8	Processus dynamique	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
9	Optimisation des ressources	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
10	Durabilité environnementale	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
<b>CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
		<b>D I M E N S I O N S</b>				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"  
 Préparé par : William Coulter, directeur de l'évaluation environnementale, Nouvelle-Écosse; septembre 1994

**Figure 12 - ÉVAGRAMME pour l'Île-du-Prince-Édouard, Canada**

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
2	Perspectives générales à long terme	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
3	Vaste portée de l'application	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
4	Participation attentive du public et des intervenants	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
5	Harmonisation intergouvernementale	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions	[Bar chart showing moderate scores in dimensions A, B, C, D, E]				
7	Certitude des décisions	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
8	Processus dynamique	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
9	Optimisation des ressources	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
10	Durabilité environnementale	[Bar chart showing high scores in dimensions A, B, C, D, E]				
<b>CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
		<b>D I M E N S I O N S</b>				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"  
 Préparé par : Al Godfrey, coordonnateur de l'évaluation environnementale Ile-du-Prince-Édouard; septembre 1994



Figure 13 - ÉVAGRAMME pour Terre-Neuve, Canada

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis					
2	Perspectives générales à long terme					
3	Vaste portée de l'application					
4	Participation attentive du public et des intervenants					
5	Harmonisation intergouvernementale					
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions					
7	Certitude des décisions					
8	Processus dynamique					
9	Optimisation des ressources					
10	Durabilité environnementale					
CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE		A	B	C	D	E
		D I M E N S I O N S				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"

Préparé par : Tony Blouin, directeur de l'évaluation environnementale, Terre-Neuve; septembre 1994

Figure 14 - ÉVAGRAMME pour les Territoires du Nord-Ouest, Canada  
(région visée par le règlement de la revendication des Inuvait)

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis					
2	Perspectives générales à long terme					
3	Vaste portée de l'application					
4	Participation attentive du public et des intervenants					
5	Harmonisation intergouvernementale					
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions					
7	Certitude des décisions					
8	Processus dynamique					
9	Optimisation des ressources					
10	Durabilité environnementale					
CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE		A	B	C	D	E
		D I M E N S I O N S				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"

Préparé par : Carey Ogilvie, principal analyste des politiques, ministère des Ressources renouvelables, Territoires du Nord-Ouest; septembre 1994



**Figure 15 - ÉVAGRAMME pour le Canada (processus fédéral)**

1	Une orientation, des objectifs et des buts bien définis					
2	Perspectives générales à long terme					
3	Vaste portée de l'application					
4	Participation attentive du public et des intervenants					
5	Harmonisation intergouvernementale					
6	Surveillance des résultats et suivi des conclusions					
7	Certitude des décisions					
8	Processus dynamique					
9	Optimisation des ressources					
10	Durabilité environnementale					
<b>CARACTÉRISTIQUES DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
		<b>D I M E N S I O N S</b>				

LÉGENDE : Voir "tableau 1 - Légende des ÉVAGRAMMES"  
 Préparé par : Robert Connelly, ACEE, Canada; Janvier 1996