

**L'INTÉGRATION DES CONSIDÉRATIONS
ENVIRONNEMENTALES
À
LA POLITIQUE
GOUVERNEMENTALE**

**François Bregha, Jamie Benidickson, Don Gamble,
Tom Shillington et Ed Weick
L'Académie Rawson des sciences de l'eau**

**Documentation préparé pour le compte du
Conseil canadien de la recherche
sur l'évaluation environnementale
Septembre 1990**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. En107-3/19-1990

ISBN 0-662-57828-7

Think Recycling.



Pensez à recycler !

AVANT-PROPOS

Le Conseil canadien de la recherche sur l'**évaluation** environnementale (CCREE) a été établi en janvier 1984 en vue d'examiner et **d'étudier** les aspects scientifiques, techniques et méthodologiques de l'évaluation environnementale, et de trouver des moyens d'en améliorer l'**efficacité**.

Le CCREE encourage le développement d'idées novatrices et de recherches destinées à clarifier le concept et d'en améliorer les pratiques et l'efficacité de l'évaluation environnementale ainsi que les répercussions connexes des politiques, des programmes et des activités entrepris en vue du développement **économique** et social.

Les résultats des études du CCREE sont mis à la disposition des divers ordres de gouvernement, des industries, des universités et du grand public par le biais de ses publications.

Les études parrainées par le CCREE visent à offrir une information éclairée et à stimuler la discussion sur des sujets qui **intéressent** les scientifiques de l'environnement. Toutefois, les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas **nécessairement** le point de vue des membres du Conseil ou des responsables de son **secrétariat**.

Le présent rapport expose les résultats d'une étude financée dans le cadre du Programme de recherche des étudiants de 2^e et 3^e cycle. Le Conseil a établi ce programme dans le but d'aider les étudiants de niveau supérieur qui mènent des recherches sur l'évaluation environnementale dans les universités canadiennes. Chaque année, un comité de sélection choisit les travaux les plus intéressants que les étudiants-chercheurs soumettent au Conseil pour les publier.

Pour de plus amples renseignements sur les activités et les publications du Conseil, veuillez communiquer avec:

Le Secrétariat
CCREE
Édifice Fontaine
200, boul. Sacré-Coeur, 13^e étage
Hull (**Québec**)
K1A 0H3

Téléphone: (819) 997-1 000
Télécopieur: (819) 994-1 469

REMERCIEMENTS

La **présente** étude, portant sur l'intégration des considérations d'ordre environnemental au processus d'établissement des **politiques**, a été menée en deux étapes, de septembre 1987 à mars **1989**. Pour réaliser la première étape, l'Académie Rawson réunissait une équipe comprenant le **Comité** canadien des ressources de l'Arctique, la Société canadienne pour la conservation de la nature, deux experts-conseils privés qui se spécialisent en analyse et en planification **socio-économique**, Ed Weick (Ottawa) et **Nigel** Richardson (Toronto), ainsi que Don Gamble, le directeur **général** de l'Académie Rawson. Dr. **Dixon** Thompson et Grete Bridgewater, de la Faculté de design environnemental de l'Université de Calgary, ont appuyé l'équipe responsable du projet en effectuant des recherches documentaires et en interrogeant divers spécialistes en méthodologie de **l'évaluation** environnementale.

Au cours de la deuxième étape, l'Académie réunissait une équipe de quatre analystes dirigée par François Bregha, directeur de la recherche à l'Académie Rawson, et comprenant Jamie Benidickson et Ed Weick, deux experts-conseils indépendants, ainsi que Tom Shillington, de la société J. Phillip Nicholson **Policy** and Management Consultants Inc.

En cours d'activité, cette équipe a été guidée par un comité consultatif sous la direction de Peter **Jacobs**, de l'**Université de Montréal**. Les autres membres du comité consultatif, étaient John Herity, directeur général, (politiques), Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Fred Roots, conseiller scientifique auprès du ministère de l'**Environnement**, Louise Roy, experte-conseil en matière d'environnement (Montréal), et Bob Weir, chef, Division des systèmes des incidences environnementales, Environnement Canada. De plus, cette équipe a reçu au cours du projet de nombreux commentaires et critiques utiles provenant de partout au pays; retenons en particulier le nom de Bob Gibson, de l'**Université** de Waterloo, et celui de Ken Ogilvie, du Conseil consultatif canadien de l'environnement.

Dans le cadre de ce projet, l'Académie a organisé deux ateliers : le premier, réservé aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants d'entreprise, avait lieu en avril 1988; le second, qui s'adressait à un plus vaste éventail de fonctionnaires, d'industriels, d'universitaires et de groupes **d'intérêt** public, se déroulait en **février** 1989.

Nous voulons remercier sincèrement toutes les personnes qui nous ont appuyés dans le cadre de ce projet.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos.	iii
Remerciements.	v
Sommaire.	ix
1. INTRODUCTION	1
2. LES PROBLEMES.	3
Qu'est-ce qu'une politique.	3
Sujets précis	5
3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE..	7
4. ENVERGURE DE L'INTÉGRATION.	9
Définition de "l'importance".	9
Choix du niveau d'analyse.	10
Définition de "pertinence".	10
5. MISE EN OEUVRE D'UNE ÉVALUATION INTÉGRÉE.	13
Obstacles	13
L'identification des responsabilités.	14
Encourager l'imputabilité ministérielle	16
Le rôle des organismes centraux.	20
Participation du public.	21
6. QUESTIONS SCIENTIFIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES	25
Le caractère adéquat et la disponibilité des données.	25
L'intégration de la science du milieu aux décisions politiques.	26
Contrôle et responsabilité de l'évaluation des politiques	27
7. CONCLUSION.	29
ANNEXE I: EXAMEN DES ÉTUDES DE CAS DE LA PARTIE I.	31
ANNEXE II: RAPPORT DU PREMIER ATELIER, AVRIL 1988.	37
ANNEXE III: PROGRAMME DES ATELIERS ET LISTE DES PARTICIPANTS, FÉVRIER 1989	41
BIBLIOGRAPHIE	43

SOMMAIRE

Depuis quelques années, on constate de plus en plus le besoin de tenir explicitement compte des facteurs environnementaux dans la politique gouvernementale. En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement ("la Commission Brundtland") recommandait que la protection de l'environnement et le développement durable fassent partie intégrante des mandats de tous les organismes gouvernementaux. Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie donnait suite à cette recommandation dans son rapport publié en 1987 en proposant la création de mécanismes formels pour que les ministres et leurs ministères deviennent responsables de la promotion d'un développement économique sain au regard de l'environnement. **A** quelques rares exceptions près, les politiques du gouvernement **fédéral** n'ont pas encore été évaluées pour ce qui est de leurs répercussions sur l'environnement.

L'intégration des considérations environnementales au sein du processus de formulation des politiques pose des questions difficiles d'ordre institutionnel, procédural et méthodologique, dont les suivantes :

- **Envergure** : à quel niveau politique faut-il tenir compte des facteurs environnementaux?
- **Responsabilité** : qui doit porter la responsabilité d'intégrer les facteurs environnementaux aux politiques?
- **Critères** : quels critères environnementaux doivent s'appliquer pour ce qui est de la formulation et de l'évaluation des politiques?
- **Processus** : comment les considérations d'ordre environnemental doivent-elles s'incorporer au processus décisionnel global du gouvernement?
- **Consultation publique** : quelle place doit occuper la consultation publique pour ce qui est de l'évaluation des politiques?
- **Science, information et méthodes d'évaluation** : jusqu'à quel point les techniques informatiques et analytiques actuelles dont peuvent se servir les formulateurs de politique sont-elles adéquates?
- **Contrôle et responsabilité** : comment mesurer le succès? Quels mécanismes sont disponibles pour que les formulateurs de politique deviennent responsables des répercussions environnementales de leurs choix politiques?

Deux études de cas (dans les secteurs des politiques énergétiques et agricoles), entreprises dans le cadre du présent projet, laissent croire que les obstacles suivants, qui se renforcent mutuellement, nuisent présentement à l'évaluation intégrée des politiques : un manque d'objectifs, une volonté politique insuffisante, la définition restrictive des dossiers, la structure organisationnelle existante, l'absence de responsabilité, la bureaucratie, le manque d'information et le manque de mesures incitatives.

L'intégration des facteurs environnementaux aux politiques exigera un effort complet. Les initiatives partielles, telles que l'exigence voulant que les mémoires présentés au Cabinet tiennent compte des facteurs environnementaux, s'avéreront probablement inefficaces, à moins que des mesures complémentaires ne viennent les renforcer. Ces mesures pourraient notamment inclure les responsabilités bien établies, la nomination d'un commissaire parlementaire à l'environnement chargé d'évaluer au sein de l'administration publique, la mise en vigueur des normes d'évaluation environnementale, l'adoption

d'objectifs en matière de développement durable dans les secteurs politiques voulus, un engagement plus ferme à l'égard des sciences de l'environnement, un processus de consultation publique, la mise au point d'éléments de mesure de la réussite ainsi que la formation et l'appui des fonctionnaires.

1. INTRODUCTION

Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que les gouvernements tentent d'atténuer les incidences de l'activité humaine sur l'environnement canadien. Pendant cette courte période, notre compréhension des stratégies requises pour contrôler de telles incidences s'est radicalement transformée. La première stratégie utilisée, qui demeure toujours prédominante aujourd'hui, vise les effets locaux de la dégradation du milieu en imposant des normes applicables aux émissions ou aux rejets, et en incorporant des facteurs écologiques à la conception des projets.

Cette stratégie est essentiellement correctrice et vise à améliorer les conséquences de l'activité industrielle, sans nécessairement modifier celle-ci. Bien que cette stratégie ait réussi à limiter la dégradation du milieu dans des cas précis (par ex., la pollution atmosphérique dans les villes), elle n'a cependant pas réussi à prévenir la détérioration environnementale, sous la forme de précipitations acides, de la prolifération des produits chimiques toxiques, de la dégradation des sols agricoles, de la destruction de l'habitat faunique, de l'amincissement de la couche d'ozone et des variations climatiques constituent des exemples de problèmes environnementaux qui se sont aggravés au cours des deux dernières décennies malgré l'application de stratégies d'atténuation.

L'envergure internationale des problèmes environnementaux, et le fait qu'ils peuvent à la fois provenir de l'activité économique et en limiter la croissance, a enclenché la réévaluation des approches réactives traditionnelles et l'étude de stratégies alternatives pour arrêter la dégradation environnementale. La Stratégie mondiale de conservation, publiée en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN), par le Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE) et par le Fonds mondial pour la nature (FMN), constituait l'une des premières tentatives d'intégrer certaines préoccupations, en matière de conservation et d'économie, au processus d'établissement des politiques. En fixant trois seuils minimaux applicables au milieu, (soit le maintien des processus écologiques essentiels, la protection de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes) pour orienter les décisions relatives à l'exploitation des ressources, la Stratégie mondiale de conservation a entraîné l'élaboration d'une quarantaine de stratégies régionales et nationales partout au monde. Le gouvernement du Canada a souscrit à la Stratégie mondiale de conservation en 1981.

Depuis la publication de la **Stratégie** mondiale de conservation, de nombreux rapports ont réclamé l'intégration des décisions économiques et environnementales. En 1985, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les

perspectives de développement du Canada (la "Commission Macdonald") (1985:509, volume II) concluait que

dans les prochaines décennies, il importera d'intégrer les décisions portant sur l'environnement aux décisions économiques, car, selon les commissaires, il n'y a pas de contradiction fondamentale entre le développement économique et la prévention ou l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durables.

Dans son rapport de 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (la "Commission Brundtland") signalait le besoin urgent d'intégrer la protection du milieu à la croissance économique au niveau des politiques. La Commission déclarait que la capacité de choisir des options politiques viables exige que les aspects écologiques d'une politique soient examinés en même temps que les aspects économiques, commerciaux, énergétiques, agricoles, industriels et autres et relèvent des mêmes ordres du jour et des mêmes institutions nationales et internationales (WCED 1987:313). Voilà le principal défi institutionnel des années 1990.

En réaction à la Commission Brundtland, le Canada créait le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie en octobre 1986 afin "de promouvoir et d'encourager une croissance économique environnementalement saine". Le groupe de travail réunissant sept ministres de l'Environnement et des Ressources, des dirigeants d'entreprise et des représentants d'organismes écologiques. Son rapport de 1987 proposait plusieurs recommandations conçues pour promouvoir un développement économique qui soit aussi environnementalement durable. Spécifiquement, ce groupe de travail demandait que les gouvernements fédéral et provinciaux s'assurent que :

- les mémoires présentés au Cabinet et les dossiers importants du gouvernement en matière de développement économique démontrent leur bien-fondé et durabilité économique et environnemental,
- toutes les procédures gouvernementales relatives à l'examen et à l'évaluation des projets de développement économique comportent à la fois des critères environnementaux et socio-économiques,
- chaque important rapport **développement** économique, et chaque mémoire afférent, démontre que la proposition ou l'activité soit économiquement et écologiquement saine, et
- tous les programmes gouvernementaux accordant un financement ou des garanties de prêt à l'industrie soient conditionnels au **conformité** des normes environnementales.

Ces recommandations ont été conçues de façon à anticiper à et prévenir les problèmes environnementaux grâce à l'évaluation des incidences environnementales des diverses options en matière de politiques et de programmes, avant que ne soient prises des décisions touchant le développement économique. Les premiers ministres du Canada entérinaient le rapport du Groupe de travail lors de leur conférence économique tenue en novembre 1987.

Toutes les hésitations qu'aurait pu entretenir le gouvernement fédéral quant au degré jusqu'auquel il devait prescrire la considération des facteurs environnementaux pour l'établissement des politiques ont été effectivement dissipées le 10 avril 1989. Ce jour là, la Cour fédérale du Canada décidait, dans le cadre du dossier Rafferty-Alameda, que les directives (1984) prévues par l'arrêté en Conseil du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE)

obligeaient le gouvernement à évaluer toutes ses activités, y compris ses politiques et programmes, pour déterminer leurs effets sur l'environnement. Cette décision judiciaire a accéléré la rédaction d'un projet de loi sur l'évaluation environnementale pour clarifier les procédures applicables à l'évaluation des politiques.

Depuis 1980, l'idée de tenir explicitement compte des facteurs environnementaux lorsqu'on formule des politiques est largement accepté depuis 1980. Le problème qui se pose est d'ordre méthodologique : comment faut-il procéder pour intégrer les facteurs environnementaux au processus d'établissement des politiques? La réponse varie probablement selon les régions, les secteurs, les paliers de gouvernement et les dossiers politiques. Le présent rapport s'intéresse surtout aux questions procédurales découlant de l'adaptation des techniques d'évaluation de l'impact environnemental au processus décisionnel.

2. LES PROBLEMES

Tout processus d'intégration des facteurs environnementaux à la formulation des politiques doit être efficace et souple. Il ne saurait être à ce point lourd qu'il réduirait par exemple le nombre de décisions que peut prendre le gouvernement. Il doit aussi déboucher sur des types de développement économique plus durables au chapitre de l'environnement. Enfin, puisque les répercussions environnementales de politiques précises, ainsi que leurs causes, peuvent varier selon les divers secteurs politiques et parfois même au sein d'un ministère ou d'un organisme donné, la procédure permettant d'envisager les facteurs environnementaux doit demeurer souple. Il n'existe pas une formule unique pour intégrer les facteurs environnementaux aux politiques.

QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE ?

Toute analyse axée sur les politiques, y compris le présent document s'intéressant à la façon d'intégrer les facteurs environnementaux au processus politique, doit inévitablement poser la question : "Qu'est-ce qu'une politique?". De savants esprits ont maintes fois tenté de définir ce mot, mais, le concept demeure remarquablement fluide. La définition suivante vient d'ailleurs confirmer sa nature globale (Jenkins 1978:15):

Une série de décisions inter-reliées prises par un intervenant politique ou encore par un groupe d'intervenants quant au choix d'objectifs et aux moyens d'atteindre ceux-ci dans le cadre d'une situation précise où ces décisions doivent en principe pouvoir être réalisées par tels intervenants.

Types de politiques

Les politiques peuvent être générales ou précises, déclarées ou implicites, modestes ou radicales, indépendantes d'autres politiques ou sous-jacentes à celle-ci. Les politiques explicites peuvent prendre divers aspects tels que des livres verts, des livres blancs, des discours ministériels, des communiqués de presse, des déclarations en Chambre, des lois, des règlements, etc. Fort souvent, cependant, les politiques résultent tout simplement de l'accumulation de décisions ponctuelles prises pendant une certaine période de temps. Bien que chacune de ces décisions, prise individuellement, semble n'avoir que des effets négligeables sur l'environnement, elles peuvent entraîner des répercussions importantes dans leur ensemble (on a parfois décrit le résultat de tels impacts cumulatifs comme "une destruction par voie d'augmentations insignifiantes"). Ainsi, une centrale thermique fonctionnant au mazout peut avoir un impact environnemental acceptable, alors que de nombreuses centrales du même type peuvent causer des précipitations

acides, et que la consommation d'hydrocarbures à l'échelle globale peut entraîner des variations climatiques.

Les politiques implicites ne sont nullement expliquées ou déclarées ouvertement. Les politiques de tarification de l'eau de nombreuses municipalités canadiennes, par exemple, auxquelles on peut imputer un gaspillage à grande échelle, se fondent sur le principe que l'eau est un bien gratuit, plutôt que sur une analyse explicite des coûts et bénéfices des diverses structures de tarification.

Les politiques ont un ordre hiérarchique, les politiques précises s'imbriquant dans une série de politiques plus générales. Il s'ensuit que les premières (que l'on appelle parfois programmes dans leur acception fonctionnelle) s'insèrent dans des politiques plus générales (parfois appelées principes ou objectifs); ces politiques précises constituent le cadre d'activités plus limitées, de projets. Les valeurs constituent l'ultime fondement de toutes les politiques. Dans son essai classique intitulé "The Historical Roots of Our Ecological Crisis", Lynn White Jr. (1967:1203) lance l'idée que les attitudes à l'égard de la terre, tirées d'une perspective religieuse, influencent fondamentalement la façon dont l'humanité envisage son milieu : "Nous continuerons de faire face à une crise écologique s'empirant progressivement jusqu'à ce que nous rejetions l'axiome chrétien voulant que la nature n'a aucune raison d'exister, sauf pour desservir l'homme." Nous réexaminerons le concept de l'imbrication des politiques au chapitre 4.

Si le phénomène de l'imbrication des politiques rend fort difficile la détermination de leur envergure précise, la formulation des politiques complique leur analyse. La formulation des politiques auxquelles le gouvernement accorde priorité présente normalement des caractéristiques uniques, puisqu'elle dépasse souvent le cadre des politiques conventionnelles. Notons le Programme national énergétique, l'accord constitutionnel du Lac Meech et la décision d'entamer des négociations sur le libre-échange avec les États-Unis sont des exemples récents de politiques exceptionnelles au palier fédéral. Il est rare qu'un gouvernement s'intéresse à plus de quelques politiques importantes du genre dans l'exercice de son mandat.

Après ce niveau supérieur, deux autres catégories de politiques peuvent être distinguées.¹ La première touche les décisions routinières prises en fonction d'un processus prédéterminé, bien compris, incluant l'analyse d'options au sein du cadre fiscal global du gouvernement et de ses vastes objectifs politiques. Ces décisions représentent la grande

¹ Nous remercions Bruce Doern, de l'École d'administration publique de l'Université Carleton, d'avoir suggéré ce regroupement,

majorité des politiques **adoptées** par les gouvernements. Enfin, il existe une catégorie de politiques comprises dans une zone grise séparant les politiques exceptionnelles et routinières. Leur nombre est limité, elles sont bien en vue, et elles ne sont pas toujours formulées suivant le processus conventionnel.

La conception d'un processus gouvernemental visant à intégrer les facteurs environnementaux à la politique tiendra compte des décisions routinières, plutôt que de celles qui ont un caractère exceptionnel. Cela ne veut pas dire que les politiques exceptionnelles doivent échapper à l'analyse environnementale, mais plutôt que certaines des approches examinées ci-après, quant à la mise en oeuvre des évaluations intégrées, ne seraient pas appropriées. Le profil même de ces décisions, cependant, doit favoriser un degré élevé de responsabilité politique quant à toutes leurs répercussions, y compris leurs impacts environnementaux.

Les politiques et l'exercice du pouvoir

La formulation de politiques représente souvent une épreuve de force où s'impose la volonté de certains **intérêts** acquis. Dans un discours intitulé "Le patrimoine architectural et l'environnement naturel", prononcé à Charlottetown en 1988, lors de la conférence de la Société canadienne du patrimoine, l'ancien ministre de l'**Environnement**, l'honorable Tom McMillan, décrivait ainsi l'importance de la puissance politique appliquée à la formulation des politiques:

Un nombre croissant de décisions sont prises par de puissants gouvernements détenant une forte autorité au profit de groupes bien organisés... Dans la plupart des démocraties occidentales, l'art de gouverner est beaucoup moins une question de leadership que de courtage politique. Les politiciens en sont réduits à distribuer les parts du gâteau à ceux qui crient le plus fort, plutôt qu'à ceux qui tiennent le plus sage propos.

Dans ce tiraillement, l'environnement est clairement laissé pour compte, puisqu'il n'est représenté par aucun porte-parole institutionnel vigoureux. Ainsi, la politique agricole vise moins la conservation de la productivité des sols à long terme que les besoins immédiats et les exigences des agriculteurs. De même, la politique énergétique est davantage conçue pour protéger ou diriger l'industrie de l'énergie, plutôt que pour tenter de répondre efficacement aux besoins de l'emploi ultime à un coût environnemental réduit. Lorsqu'on songe aux compromis présents dans la formulation de politiques, les répercussions négatives sont trop souvent infligées à l'environnement plutôt qu'à une des parties financières intéressées.

Les leçons tirées de l'évaluation des projets

L'expression "évaluation environnementale d'une politique", utilisée en clair pour **décrire** l'inclusion des considérations environnementales au niveau politique, peut induire en erreur, puisqu'elle sous-entend la création d'un processus distinct d'évaluation environnementale venant s'ajouter au processus de formulation des politiques. L'évaluation des impacts environnementaux (EIE) d'un projet constitue un mécanisme distinct, de la planification financière du projet, et parfois même des principaux éléments de son ingénierie. L'EIE d'un projet s'effectue parfois tardivement dans le cadre du processus de son élaboration, et vise **plutôt** à mitiger les répercussions anticipées **plutôt** qu'à remettre en question les fondements du projet.

Il est beaucoup plus difficile d'isoler les questions environnementales au niveau des politiques. En effet, une telle démarche ne serait pas productive si l'objectif de prendre en considération les facteurs environnementaux au niveau des politiques consiste à anticiper et à prévenir les dommages avant qu'ils ne se produisent. L'intégration efficace des facteurs environnementaux à l'établissement des politiques suppose que l'on considère ces facteurs à l'étape de la *formulation* des politiques. Cela peut aussi entraîner un examen de ces facteurs à l'étape de *l'évaluation* des politiques.

Bien que l'évaluation environnementale des politiques empruntera probablement plusieurs techniques à l'évaluation des projets, le fait que les rapports de cause à effet au niveau des politiques soient souvent plus complexes qu'au niveau des projets peut limiter l'utilité de ces techniques. Remarquons aussi que dans le passé le gouvernement n'a soumis qu'un nombre limité de ses politiques à un processus d'évaluation ressemblant à un projet typique d'EIE. Il est peu probable que la réticence du gouvernement à proposer au public une discussion ouverte en matière de politiques ne change. Cette réticence indique que l'importance de la formulation des politiques augmentera, par rapport à celle de leur évaluation, comme moyen de traduire les préoccupations d'ordre environnemental.

Il est évident que l'objectif consiste dans les deux cas à transformer de telles préoccupations en un choix et une mise en oeuvre de politiques. Un projet va de l'avant, ou non. La mise en oeuvre d'une politique, par contre, est rarement tranchée aussi clairement. La volonté politique animant une politique quelconque, le degré de latitude bureaucratique ou ministérielle, la disponibilité des ressources financières et humaines, ainsi que le choix d'instruments politiques assurant la **conformité** (par ex., la série de sanctions et de stimulants prévue), tous ces facteurs influencent donc l'application d'une politique, et, par là, la façon dont elle peut affecter le milieu. Une revue complète de la façon dont les considérations environnementales peuvent être efficacement incorporées à

l'établissement des politiques doit analyser l'efficacité relative des divers moyens prévus pour intégrer les facteurs environnementaux. Le présent rapport ne se livre pas à une telle analyse.

L'intégration des politiques peut s'effectuer verticalement (à partir des politiques jusqu'aux stratégies, programmes et projets) et horizontalement (en incluant les considérations d'ordre environnemental dans la formulation des politiques). Nous entendons ici "intégration" dans son acception "horizontale".

S U J E T S P R É C I S D ' U N E É V A L U A T I O N I N T É G R É E

Les questions précises posées par l'intégration des facteurs environnementaux à l'établissement des politiques gouvernementales peuvent se résumer ainsi :

- **Envergure :** À quel niveau doit-on évaluer les politiques? Puisque les politiques s'élaborent surtout progressivement, l'identification des paramètres correspondants à l'objet de l'évaluation (donc à son envergure) est ici une considération beaucoup plus importante que pour l'évaluation des impacts environnementaux (EIE) d'un projet. Est-ce que des procédures-types doivent être élaborées selon les diverses évaluations de politiques?
- **Responsabilité :** Qui doit être responsable de l'intégration des facteurs environnementaux au processus d'établissement des politiques? Les ministères qui prennent l'initiative (une auto-évaluation), ou encore un organisme indépendant, v.g. un commissaire de l'environnement? Dans le premier cas, quels freins et contreponds doivent être prévus pour garantir la conformité?
- **Critères :** Quels critères environnementaux doivent s'appliquer à la formulation et à l'évaluation des politiques?
- **Processus :** À quel moment les facteurs environnementaux doivent-ils s'intégrer au processus politique? Doit-on donner un poids juridique à l'obligation de procéder à l'évaluation environnementale des politiques?
- **Contrôle et responsabilité :** De quels moyens dispose-t-on pour rendre les décideurs responsables des incidences de leurs choix politiques sur l'environnement? Qui assurerait le contrôle et la vérification du processus? Comment mesurer son degré de réussite?

Consultation publique : Puisque les options politiques sont souvent élaborées en secret, quels mécanismes doivent être prévus pour assurer la participation du public relativement aux facteurs environnementaux? Quel type de participation publique doit avoir lieu? L'évaluation des répercussions environnementales de politiques vise-t-elle à dégager un consensus sociétal, ou s'agit-il exclusivement d'identifier les répercussions environnementales et sociales?

Méthodologies applicables à la science, l'information et l'évaluation : Les données scientifiques et les techniques d'évaluation actuelles suffisent-elles pour assurer l'intégration des facteurs environnementaux au processus de formulation des politiques?

Même cette liste sommaire de questions illustre le défi que représente l'intégration des facteurs environnementaux au processus politique. Le présent rapport ne saurait répondre à toutes les questions précédentes. Nous nous intéressons plutôt aux questions touchant le processus, et nous n'examinons les questions méthodologiques que de façon secondaire. Puisque le Canada ne possède qu'une expérience limitée à l'égard de l'environnement au niveau politique, les aspects théoriques et pratiques de telles considérations n'occupent pas une place importante dans les publications canadiennes. On trouve beaucoup plus d'information aux États-Unis. Cependant, un examen rapide de l'expérience américaine quant aux évaluations d'impact environnemental des programmes ("programmatic environmental impact statements") laisse entendre que :

- les conflits entre les politiques sont souvent passés sous silence,
- l'analyse tend à se définir de façon fort étroite,
- plusieurs de ces évaluations sont des descriptions démographiques et socio-économiques qui analysent peu les causes et les effets,
- certaines évaluations relatives aux programmes semblent avoir pour but d'expliquer les lois plutôt que d'analyser leurs répercussions environnementales, et
- enfin, la méthodologie ne semble pas avoir beaucoup progressé au cours des quinze dernières années.

Il est probable que la méthodologie servant à évaluer les incidences environnementales des propositions de politiques et de programmes puisse largement s'inspirer de l'approche déjà utilisée pour les projets. Cette méthodologie impliquera:

1. la définition d'objectifs que la politique doit servir;
2. l'identification de solutions de rechange;

3. les listes de projets exclus et de projet automatiquement assujettis à l'évaluation, le cas échéant;
4. le contrôle des propositions en fonction des critères environnementaux;
5. la préparation d'évaluations environnementales préliminaires, des énoncés d'impacts environnementaux lorsque les répercussions environnementales négatives semblent importantes;
6. la possibilité de la soumission de telles propositions politiques à un examen public.

Nous reconnaissons qu'une politique fédérale plus vigoureuse en matière d'environnement pourrait avoir des ramifications constitutionnelles. Depuis quelques années, plusieurs provinces ont indiqué que le gouvernement fédéral pourrait utiliser plus vigoureusement les trois principaux leviers en matière de politique environnementale, soit la Loi canadienne

sur la protection de l'environnement, la Loi sur les pêcheries et le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Le gouvernement fédéral a proposé de résoudre la question du chevauchement des compétences quant à l'évaluation des projets, au moins partiellement, en constituant avec les provinces des comités conjoints. Cette approche n'a pas obtenu le succès escompté, comme en fait foi la réticence du Québec à compromettre sa propre évaluation environnementale de la deuxième phase du projet hydro-électrique de la Baie James. Lorsque les politiques se chevauchent, l'examen coordonné des facteurs environnementaux est encore plus difficile. Les conseils des ministres provinciaux et fédéraux créés dans divers secteurs tels que l'énergie, les forêts, l'agriculture et l'environnement, nous fournissent un mécanisme évident de coordination pour harmoniser les approches possiblement conflictuelles en matière d'environnement. L'analyse de ces incidences dépasse cependant le cadre du présent rapport.

3. APPROCHE ET METHODOLOGIE

Ce rapport complète la première étape de l'étude entreprise par le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) au sujet de l'évaluation environnementale des politiques. C'est le résultat de deux projets de recherche entrepris par l'Académie Rawson des sciences de l'eau pour le compte de CCREE, de septembre 1987 à mars 1989.

Le premier projet avait pour objectif d'étudier dans quelle mesure les facteurs environnementaux avaient été intégrés aux politiques gouvernementales passées. Cinq cas précis avaient été choisis pour fin d'étude, depuis celui des politiques axées sur la conservation à d'autres cas orientés vers le développement. On a retenu, dans le cadre de cet éventail de cas, une politique dont la croissance s'est échelonnée sur une longue période, ainsi qu'une autre ayant rapidement évolué. Quatre des politiques étudiées avaient une envergure nationale, tandis qu'une était locale. Ces cinq études de cas sont les suivantes : la politique agricole des provinces des Prairies; le Programme national énergétique; la Politique des parcs nationaux et des parcs maritimes nationaux; la politique fédérale sur les revendications globales des autochtones; et enfin, la gestion des déchets solides du Toronto métropolitain. (Voir à l'annexe 1 une brève description de ces cas. On peut se procurer ces études en s'adressant au CCREE.)

Les éléments suivants ont été analysés pour chaque politique : les facteurs débouchant sur cette politique, les critères employés pour identifier les impacts environnementaux anticipés, la transformation des objectifs d'une politique en législation et en réglementation, la mise en oeuvre de la politique, y compris les dispositions prises pour contrôler ses répercussions et le degré de précision des prévisions formulées.

Dans le cadre de ce premier projet, l'Académie Rawson avait également organisé un petit atelier à l'intention de hauts fonctionnaires, (sous-ministres adjoints et niveau supérieur) pour étudier quatre principales questions (voir l'annexe II pour le compte rendu des discussions de cet atelier) :

1. Est-ce que l'évaluation environnementale des politiques est nécessaire à l'intégration des facteurs économiques et environnementaux au sein du processus décisionnel du gouvernement?
2. Quels sont les principaux dossiers et obstacles à son adoption?
3. Comment peut-on surmonter ces obstacles?
4. Quels sont les principaux domaines en suspens méritant une analyse ultérieure?

À la fin du premier projet, l'Académie a pu démontrer que traditionnellement, les facteurs environnementaux n'ont joué qu'un rôle limité ou insignifiant dans l'élaboration des politiques dans les secteurs étudiés. Les principaux obstacles à l'examen efficace des facteurs environnementaux au niveau des politiques touchent les attitudes, les méthodologies, les institutions et la connaissance du milieu.

Le deuxième projet a analysé les restrictions institutionnelles et juridictionnelles affectant l'évaluation environnementale des politiques et à identifier des approches pour surmonter celles-ci. L'Académie a analysé les questions énumérées au chapitre 2 dans le contexte de deux autres études de cas; il s'agit premièrement du programme canadien d'encouragement à l'exploration et la mise en valeur (PCEEMV) du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), et deuxièmement d'une revue hypothétique d'une politique sur les pesticides. Bien que n'ayant pas un caractère "représentatif", ces études de cas ont été choisies en partie en raison de leurs caractéristiques différentes, que voici :

Énergie

véritable
nouvelle politique
progressive
interne (EMR)
stimulants financiers

Pesticides

hypothétique
réévaluation de politique
réorientation importante
interministérielle
réglementation

L'étude de cas en matière d'énergie a démontré que les questions environnementales n'avaient pas été considérées lors de la formulation du PCEEMV puisque EMR avait défini de façon restrictive la notion de la pertinence environnementale, ce qui avait eu pour effet d'exclure telles questions de l'élaboration des politiques. Bien que EMR ait récemment adopté plusieurs mesures pour faire en sorte que les politiques énergétiques tiennent compte des facteurs environnementaux, ces mesures n'ont pas encore fondamentalement influencé le processus d'élaboration des politiques. **A** moins que l'on n'élimine de nombreux obstacles à leur application, y compris le manque de ressources exclusives et l'absence de mécanismes de sanction, il est peu probable que les mesures adoptées jusqu'ici atteignent leur objet avoué de "faire en sorte que l'exploitation des ressources et la protection de l'environnement soient menées de front" (EMR 1988:1).

L'étude de cas relative aux pesticides agricoles portait sur l'envergure, le processus et les questions scientifiques qui seraient mis en cause si le gouvernement choisissait de renforcer son processus de **contrôle** des pesticides pour

réduire l'impact environnemental cause par l'utilisation des pesticides en agriculture. Ces questions comprenaient l'importance de l'équité intergénérationnelle dans la formulation des politiques, la suffisance du processus actuel d'évaluation de la réglementation par rapport à des changements importants de politique ainsi que l'utilisation de diverses techniques d'analyses permettant de prendre des

décisions politiques basées sur une information scientifique incomplète ou incertaine.

Les principales questions analysées dans ces études de cas ont été examinées par un atelier réunissant une vingtaine de responsables et d'analystes de politiques issus d'organismes gouvernementaux ou non, industriels, et universitaires. (voir à l'annexe III)

4. ENVERGURE DE L'INTEGRATION

En principe, la décision la plus importante prise en matière d'évaluation environnementale est de cerner le problème, autrement dit, de déterminer ce qui est pertinent. Au niveau des projets, ces décisions sont souvent complexes et fort controversées. Elles le seront davantage au niveau des politiques.

La question d'envergure se pose chaque fois que les concepts "d'environnement" et de "politiques" sont rapprochés, puisque ni l'un ni l'autre ne connaît de limites précises : on peut envisager une politique quelconque comme un sous-ensemble d'une politique plus vaste, voire, de la même façon, tout écosystème n'est qu'un élément d'un écosystème plus vaste.

Il est presque toujours plus difficile de démêler les rapports de cause à effet d'une politique que d'un projet, tout spécialement lorsque cette politique est implicite et lorsque la relation causale entre elle et son impact est indirecte ou encore de longue durée. Un grave impact environnemental (par exemple, une variation climatique) peut avoir plusieurs causes. D'autre part, une politique gouvernementale importante (p. ex., encourager l'utilisation d'hydrocarbures) peut entraîner plusieurs effets sur l'environnement.

La question de l'envergure est fondamentale parce que la façon dont on la tranchera affectera non seulement les éléments pris en considération, mais aussi le moment, la procédure et les intervenants. Le processus relatif à l'envergure consiste donc à poser certains choix systématiques, lesquels tendront à éliminer certaines options orientant précisément le processus de formulation des politiques. Ces choix comprennent souvent des décisions relatives à l'éventail des options à analyser, aux avantages de méthodes optionnelles pour appliquer la politique et à la signification des impacts environnementaux afférents.

Le choix d'une envergure appropriée détermine en bonne partie les options politiques applicables, et le rôle que peuvent jouer les facteurs environnementaux dans la conception d'une politique. Règle générale, plus l'objectif d'une politique est défini de façon limitative, moins on peut se prévaloir d'options politiques, et plus l'envergure est réduite pour évaluer les facteurs environnementaux applicables aux décisions politiques. Le choix d'un objectif politique sous-entend donc déjà une stratégie environnementale. Les objectifs implicites du Canada en matière de sécurité énergétique, par exemple, (déduits à partir des engagements financiers du gouvernement plutôt que de ses énoncés de politiques) se fondent sur l'offre et la demande, et, sur l'augmentation des coûts environnementaux. Le fait de mettre l'accent sur la demande énergétique déboucherait sur des objectifs politiques bien différents (p. ex., l'augmentation du rendement

énergétique des automobiles), ce qui permettrait de donner plus de poids aux facteurs environnementaux pour la conception de programmes visant la réalisation de tels objectifs.

Le processus de détermination de l'envergure entraîne également des considérations éthiques puisque les politiques peuvent affecter à la fois les générations présentes et futures. Le poids relatif qu'il faut donner aux intérêts de chaque génération, dans le cadre du processus d'établissement des politiques, se reflète dans la façon dont la société accorde une valeur à l'avenir, ou "hypothèque" celui-ci. Économistes, entrepreneurs, politiciens et écologistes, pour ne retenir que quatre groupes qui s'intéressent de toute évidence à l'avenir, auront probablement des opinions fort différentes quant à ce qui constitue un "taux d'escompte" approprié : alors qu'un économiste style néo-classique choisirait un taux d'intérêt à long terme comme le meilleur calcul social pour envisager l'avenir, un écologiste pourrait soutenir que ce taux exagère les coûts actuels et ne donne pas une valeur juste aux avantages éventuels, ce qui favorise donc les choix temporels au profit du présent. Pour leur part, les gens d'affaires exigeraient un taux plus élevé que celui de l'économiste pour tenir compte du risque lié à l'investissement. L'échéancier des politiciens serait sans doute le plus limite de tous – la prochaine élection – et leur "taux d'escompte" pourrait donc être le plus élevé.

Les choix posés par la société quant à la façon d'évaluer l'avenir entraînent des répercussions environnementales puisque ces choix déterminent la cadence de l'exploitation des ressources, et qu'ils prennent pour acquis un taux de changements technologiques. Comme ils se rattachent à des valeurs bien ancrées, ces choix constituent peut-être les considérations fondamentales les plus difficiles à effectuer en matière d'envergure.

DÉFINITION DE "L'IMPORTANT"

Constater que tout est relié et que les questions environnementales doivent être prises en considération dans l'ensemble des politiques gouvernementales ne suffit pas pour établir et exploiter un processus politique davantage sensibilisé à l'environnement. Chaque année, un grand nombre de décisions politiques sont prises par les gouvernements, exigent, au moins au début, l'établissement de priorités en matière de façon à attribuer le plus efficacement possible des ressources humaines et financières limitées. Le choix de ces priorités pourrait constituer une partie du mandat du nouveau comité du Cabinet sur l'environnement (voir "Le rôle des organismes centraux"). Au niveau ministériel, cette détermination de l'envergure

s'effectueraient au sein des unités de planifications stratégiques actuelles, mais profiterait sûrement de la participation d'Environnement Canada et d'intéressés venant de l'extérieur.

À tous les niveaux, la mise en priorité de la politique des impacts environnementaux nécessitera des améliorations de la compréhension scientifique des processus écologiques et de la qualité technique de l'information sur l'environnement. Dans son Cadre de discussion sur l'environnement (Environnement Canada 1990:8,9) le gouvernement fédéral a proposé d'augmenter de façon significative son engagement aux sciences de l'environnement et à la technologie et de compléter son rapport sur l'état de l'environnement avec un dossier annuel sur la perspective et la politique environnementales.

L'examen détaillé des impacts environnementaux d'une politique quelconque peut s'avérer fort coûteux, à tous les niveaux. Si l'on en croit l'expérience de l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), et des évaluations d'impact réglementaires ("Regulatory Impact Assessments ou RIA) effectuées de 1981 à 1986, on constate que le coût de chaque Aévaluation s'élevait en moyenne à 675 000 \$ U.S. (EPA 1987:S-4). Quoi qu'il en soit, la EPA a calculé que les avantages de telles évaluations compensaient longuement leur coût, parfois de plusieurs ordres de grandeur. Il importe toutefois d'établir une distinction entre les politiques significatives et moins significatives quant à l'intégration des facteurs environnementaux au processus d'établissement des politiques.

Une méthode consiste à identifier des seuils environnementaux et économiques basés sur les effets éventuels de diverses options politiques. Ces seuils ont déjà été appliqués à l'évaluation des règlements, malgré les biais économiques qu'ils recèlent. L'ancien processus d'évaluation d'impacts socio-économiques ne s'appliquait qu'aux "réglementations importantes" dont les coûts sociaux étaient évalués à plus de 10 millions de dollars par année. La EPA n'entreprend une évaluation que s'il s'agit d'un règlement dit important, défini comme suit (EPA 1987:2-4):

Tout règlement dont on croit qu'il produira (1) un effet annuel sur l'économie de 100 millions de dollars ou plus; (2) une importante augmentation des coûts ou des prix; ou (3) des effets négatifs importants sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité, l'innovation, ou la situation concurrentielle internationale des sociétés américaines.

De son côté, le US "Council on Environmental Quality" (aucune date) définit le concept d'importance ("significance"), pour l'application de la National Environmental Protection Act, en fonction à la fois du contexte et de l'intensité :

Le contexte signifie que l'importance accordée à une activité doit être analysée par rapport à plusieurs

contextes, tels que la société prise dans son entier..., la région touchée, les intérêts mis en cause ainsi que la localité... Le degré d'intensité se définit par l'ampleur de l'impact.

CHOIX DU NIVEAU D'ANALYSE

La Commission Brundtland recommandait d'envisager les facteurs environnementaux à chaque étape du processus d'élaboration des politiques, comme on le fait pour les facteurs économiques. Pour appliquer efficacement cette méthode intégrée, il importe de hiérarchiser les évaluations afin d'éviter, de faire appel aux principes de base chaque fois qu'il faut évaluer les impacts environnementaux d'une politique. Par la même occasion, il est important de prévoir un processus suffisamment souple pour faire en sorte que le "feu vert" initial ne détermine pas le résultat final si les étapes ultérieures révèlent des conséquences environnementales imprévues. L'identification des facteurs applicables à chaque niveau de la hiérarchie est tout particulièrement importante. Cela représente un défi de méthodologie.

Le concept des niveaux ("tiering") est utilisé aux États-Unis pour déterminer l'envergure des évaluations d'impact environnemental des programmes ("programmatic environmental impact statements", ou PEIS). Le "Council on Environmental Quality" (1985:34267) en donne la définition suivante :

Les niveaux, appliqués aux évaluations d'impact environnemental, décrivent le processus par lequel on envisage un programme, une politique ou une proposition d'envergure générale par le biais d'une évaluation initiale de l'impact environnemental, ainsi que l'analyse d'un projet plus restreint applicable à un site donné et se rapportant au programme, au plan ou à la politique initiale, par voie d'une évaluation subséquente.

Il n'est donc pas nécessaire de reprendre la discussion du document initial dans le deuxième énoncé, laquelle peut porter sur les questions précises constituant l'objet de la décision.

Le choix des niveaux d'analyse appropriés entraîne de vastes répercussions quant à l'envergure des facteurs environnementaux à envisager aux divers paliers de la hiérarchie politique, le choix des critères environnementaux applicables à chacun de ces niveaux et les formules appropriées de consultations publiques au cours du processus.

DÉFINITION DE "PERTINENCE"

Un des défis que pose l'intégration des facteurs environnementaux au processus politique est de déterminer

l'envergure des impacts environnementaux pour chaque palier de la hiérarchie politique. Les facteurs environnementaux ne sont normalement envisagés à l'heure actuelle qu'aux paliers inférieurs de la politique gouvernementale. EMR a identifié comme composantes de son processus de contrôle environnemental la politique fédérale des terres, la politique fédérale en matière d'eau, la politique applicable à la gestion de l'habitat du poisson et le document sur la protection et la gestion du patrimoine archéologique fédéral. Le principal objectif de ce processus de contrôle est de faire en sorte que les décisions relatives à la politique énergétique, ne produisent pas de répercussions environnementales inacceptables. Cette approche ne remet pas en question le concept qui sous-tend les politiques proprement dites. Bien qu'il soit jugé obligatoire, il n'existe aucun mécanisme efficace pour appliquer ce processus. Il s'agit véritablement d'une stratégie corrective, en ce que les considérations d'ordre environnemental viennent s'ajouter vers la fin du processus politique.

Un certain nombre d'options existent pour l'inclusion de facteurs environnementaux aux niveaux supérieurs de la hiérarchie politique. Fondamentalement, il s'agit de transformer les objectifs environnementaux proprement dits en objectifs de politique énergétique. Par exemple, prenons la politique visant à appliquer des l'an 2005 une réduction de 20 % des émissions de bioxyde de carbone, politique réclamée en 1988 à la fin de la Conférence de Toronto sur l'atmosphère en évolution. Cet exemple accorde plus de poids aux facteurs environnementaux que l'approche corrective utilisée présentement en tentant d'anticiper et de prévenir la détérioration du milieu avant qu'elle ne se produise. Elle devrait donc déboucher sur des impacts environnementaux plus faibles.

Il est important de souligner que l'intégration des facteurs environnementaux au début du processus politique ne remplacera pas le besoin de tenir compte de l'environnement lors de la conception d'un programme ou d'un projet. En d'autres mots, le processus de contrôle en vigueur utilise dans la plupart des ministères sera toujours nécessaire, mais une prise en compte explicite des facteurs environnementaux viendra s'y ajouter aux premières étapes de l'élaboration des politiques.

Compte tenu de l'approche basée sur la hiérarchie de niveaux pour l'évaluation intégrée des politiques, la définition des impacts environnementaux varie selon les divers paliers de la hiérarchie politique. L'étude de cas portant sur le PCEEMV illustre la façon dont pourrait s'édifier une telle hiérarchie en politique énergétique :

- **Niveau 1 : l'offre par rapport à la demande.** La question posée est le coût marginal comparatif, pour l'environnement et l'économie, d'un accroissement de l'offre et d'une réduction de la demande par exemple, en améliorant le rendement énergétique. Les considérations

applicables en matière d'environnement qui découlent d'une telle comparaison sont extrêmement vastes et ne sont limitées que par la pertinence d'autres facteurs tels que la technologie, l'échéancier et l'infrastructure.

- **Niveau 2 : l'offre par rapport à l'offre.** Si l'on prend pour acquis la nécessité d'accroître l'approvisionnement énergétique, diverses options en matière d'approvisionnement est alors disponible, chacune d'entre elles entraînant des répercussions environnementales spécifiques, par exemple, des variations climatiques, pour les hydrocarbures; l'élimination des déchets radioactifs, pour l'énergie nucléaire. En plus des facteurs environnementaux, le choix d'une option porterait aussi sur l'utilisation finale (il est très difficile de remplacer les carburants liquides dans le secteur du transport), la disponibilité et la sûreté de l'approvisionnement.
- **Niveau 3 : la PCEEMV par rapport à un autre programme de mise en valeur du pétrole.** Une fois convenue qu'il faut trouver un autre type d'approvisionnement de pétrole, de savoir quelle option d'approvisionnement est la plus attrayante en égard à l'environnement et à l'économie. Parmi les considérations d'ordre environnemental, notons l'impact marginal du forage de puits supplémentaires en Alberta par rapport à la mise en valeur du pétrole lourd. Ici aussi, des considérations autres que les considérations environnementales (soit le coût marginal des diverses types d'approvisionnement en pétrole, le financement fédéral, le taux de chômage dans l'industrie du forage, etc.) limiteraient l'éventail des options en matière de politiques.
- **Niveau 4 : projets de forage individuels.** À l'échelon inférieur de cette hiérarchie on retrouve l'intégration des facteurs environnementaux au niveau d'un site précis. Cette intégration est déjà routinière puisque la réglementation environnementale vient s'ajouter aux normes d'ingénierie en vigueur.

La formulation des politiques comprend déjà implicitement cette hiérarchie de niveaux : chaque fois que les responsables de politiques choisissent les variables qui serviront à la conception d'un de leur programme, ils prennent une décision relative au niveau d'analyse. L'approche fondée sur les niveaux décrits ci-dessus permet de prendre des décisions pertinentes : il s'ensuit que les impacts environnementaux de la consommation d'hydrocarbures, découverts à la suite du PCEEMV s'appliquent aux deux premiers niveaux du processus de formulation des politiques, aux premiers, mais pas au troisième. Par contre, l'impact cumulatif d'un programme de forage doit probablement être examiné au troisième niveau, après que des choix fondamentaux de politiques aient été posés, mais non auparavant.

Une telle catégorisation est davantage une approche conceptuelle générale qu'un instrument précis d'analyse. En

pratique environnementale, il est difficile d'établir des catégories mutuellement exclusives. Les gestionnaires aux paliers moyens doivent faire preuve de discrétion dans l'application du concept de niveaux.

Bien qu'il faille probablement déterminer quelle incidence s'applique à quel palier du processus politique pour assurer une évaluation politique intégrée, qu'il s'agit là d'un choix des valeurs. Il est rare que ceux qui s'engagent en politique

publique s'entendent sur l'importance des impacts environnementaux rattachés aux politiques, et encore moins sur l'importance relative que ces impacts doivent revêtir dans la formulation des politiques. Ils auront des perspectives fort différentes au choix du niveau d'analyse approprié. Une analyse politique intégrée expliciterait tout au moins le choix de valeur. Dans cette mesure, elle pourrait également rendre les **formulateurs** de politiques plus responsables de leurs décisions.

5. MISE EN OEUVRE D'UNE ÉVALUATION INTÉGRÉE

Les institutions gouvernementales responsables de la protection de l'environnement sont, en règle générale, séparées de celles qui doivent gérer l'économie et les ressources naturelles. D'existence toute récente, elles sont surimposées à sur une structure administrative déjà place, dont l'organisation juridique et bureaucratique est surtout de caractère sectoriel; de plus, ces institutions environnementales ont reçu des pouvoirs limités lesquels n'ont pas remis en question les concepts de base du partage actuel des responsabilités. Même lorsque leurs pouvoirs ont été augmentés, les intérêts bureaucratiques acquis des autres secteurs ont su résister à tout empiètement. Les limites imposées par Agriculture Canada et Santé et Bien-être social Canada à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement constituent un exemple récent de ce soutenu des responsabilités. Mais comme l'indique le Rapport Brundtland, "Le monde réel des systèmes économiques et écologiques entrelacés ne changera pas; c'est plutôt les politiques et les institutions touchées qui doivent changer" (WCED 1987:310).

L'intégration véritable des facteurs environnementaux à la formulation des politiques des ministères sectoriels aura tendance à déboucher sur de vastes réformes institutionnelles. Les propos suivants décrivent certaines de ces réformes sous les rubriques de la responsabilité, de l'imputabilité ministérielle, du rôle des organismes centraux et de la participation publique.

Avant d'analyser ces questions, il est utile d'énumérer brièvement les obstacles qui s'opposent à l'intégration des considérations environnementales au processus de formulation des politiques. Ces obstacles sont reliés et se renforcent les uns les autres. Une stratégie visant à intégrer les facteurs environnementaux au sein du processus politique doit donc en tenir compte systématiquement afin de réussir.

OBSTACLES

Le besoin d'institutions nouvelles pour traiter des questions environnementales a été constaté au Canada que depuis moins de 20 ans. Depuis la création d'Environnement Canada en 1971 et l'adoption en 1974 du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE), la connaissance scientifique de la nature et de la portée des impacts environnementaux a beaucoup évolué. Cela se traduit par la modification de la stratégie environnementale : l'approche corrective change vers une approche fondée sur la prévention et l'anticipation. La stratégie environnementale a évolué si rapidement que de nombreux mécanismes, valeurs et structures font maintenant obstacle à l'intégration des

facteurs environnementaux à chaque étape du processus décisionnel. Voici les principaux obstacles en question :

- **L'absence d'objectifs précis:** Les politiques sont mises en oeuvre pour atteindre des objectifs prédéterminés. Bien que le gouvernement se donne un grand nombre d'objectifs économiques et environnementaux, ces derniers ne fournissent pas une orientation suffisante pour formuler et évaluer les politiques intégrées. Le but ultime d'une politique intégrée est le développement économique durable en égard à l'environnement et la société, but d'ailleurs adopté par le gouvernement. Cependant, jusqu'à ce que ce but se transforme en objectifs sectoriels plus précis, le formulateur de politiques ne pourra en retirer qu'une orientation limitée quand il doit équilibrer des buts environnementaux et économiques en concurrence. Le système canadien de la "politique de courtage" (White 1967) ne récompense nullement les politiciens et les fonctionnaires qui définissent des objectifs précis. Bien au contraire, la définition de tels objectifs risque d'offenser ceux qui ne sont pas d'accord et impose également une lourde mesure de responsabilité au décideur qui le plus souvent ne contrôle pas entièrement la formulation et la mise en oeuvre d'une politique (Holtz 1989).
- **Une volonté politique insuffisante :** Une politique suppose que l'on pose des choix. Lorsque ces choix impliquent un échange entre la croissance économique à court terme et la protection de l'environnement à long terme, le fait que la société tend à valoriser davantage le présent que l'avenir infléchit les décisions en faveur de la croissance. Les institutions font aussi preuve de volonté politique. Jusqu'à ce que se produise la restructuration du Cabinet fédéral en janvier 1989, le niveau subalterne occupé par le ministre de l'Environnement indiquait la faible priorité accordée par le gouvernement canadien aux questions environnementales.
- **Une définition restrictive des questions :** Nombreux sont les responsables qui ne tiennent pas compte des implications écologiques de leurs décisions parce qu'ils définissent leurs propres agissements de façon trop étroite. Les facteurs environnementaux n'ont pas été envisagés lorsque le gouvernement s'est récemment engagé à subventionner des méga-projets énergétiques, par exemple aucun lien n'avait été établi entre l'accroissement de l'approvisionnement en pétrole et les répercussions de sa consommation. Environnement Canada se demandait, en mars 1990, dans son document intitulé "L'Environnement, à l'heure de la concertation", si "les méga-projets énergétiques sont [...] conciliables avec

un engagement à réduire les gaz à effet de serre" (Environnement Canada 1990). L'inertie intellectuelle que traduit cette question provient d'une culture d'entreprise qui valorise les objectifs économiques, et tout particulièrement la croissance, comme principal pilier de la politique publique.

- **Structure organisationnelle** : Comme la plupart des autres gouvernements, le gouvernement du Canada a retardé la formulation intégrée des politiques en confiant à un ministère distinct le soin de traiter séparément les considérations environnementales. L'environnement devient alors un secteur comme tout autre (forêts, transport, pêcheries, etc.). Au niveau ministériel, la plupart des ministères axés sur le développement économique ne sont pas dotés d'un service chargé de la protection du milieu. Lorsqu'ils en ont un, comme c'est le cas pour EMR, il ne participe pas aux principales activités du ministère en matière de politiques. Les quelques ressources normalement attribuées à ces services ne servent qu'à multiplier les effets produits par la structure organisationnelle d'un ministère. La véritable intégration des facteurs environnementaux à la politique gouvernementale exigera l'utilisation de nouvelles compétences et, peut être l'embauche de nouveaux employés dans certains ministères. Le BFEEE estime qu'une augmentation de 58 pour-cent des budgets actuels à travers le gouvernement serait nécessaire à l'application entière du PEEE aux termes de la Directive actuelle, et qu'on devrait doubler à nouveau ces ressources financières pour mettre en oeuvre une procédure obligatoire. Il s'agit donc, au total, de ressources s'élevant à 344 \$ millions sur quatre ans, et de 1859 années-personnes. De ces totaux, on croit que moins de 25 \$ millions et zéro année-personne supplémentaire seraient nécessaires pour intégrer les facteurs environnementaux aux politiques². Bien que les coûts rattachés à l'évaluation des politiques semblent très favorables comparés aux coûts projetés de l'évaluation des projets, les restrictions budgétaires et la limite imposée par le gouvernement sur l'importance de la fonction publique pourraient gravement limiter à la prise en considération réelle des questions environnementales dans la formulation des politiques.
- **L'imputabilité** : Cet obstacle se rapporte directement à la structure organisationnelle. Puisque les décisions sont visiblement prises au niveau politique, les gestionnaires des ministères n'ont pas à rendre compte des impacts qu'ont les politiques gouvernementales sur l'environnement. Les ministres, refusent l'imputabilité des impacts environnementaux découlant de leurs décisions en mettant l'accent sur leurs réalisations sectorielles, plutôt que sur les conséquences environnementales pouvant en découler. La section "Encourager l'imputabilité ministérielle décrit une série de mesures visant à accroître l'imputabilité ministérielle.

- **La politique bureaucratique** : La formulation des politiques n'est pas du tout un exercice dépourvu de passion, ce processus donne souvent lieu à des conflits, tout particulièrement lorsque l'avenir d'un programme est en jeu. Dans telles circonstances, les responsables de politiques hésitent souvent à fournir aux éventuels critiques l'information voulue pour poser un choix véritable, surtout si cette information peut servir à mobiliser un appui allant à l'encontre de leur solution préférée. La concurrence interne et la tendance à ne pas dévoiler l'information constituent déjà des obstacles à l'efficacité de l'établissement des politiques. En autant que l'examen des questions environnementales puisse menacer les rapports de force actuels au sein des institutions bureaucratiques, tel examen peut exacerber l'effet de ces obstacles,
- **Le manque d'information** : Les critères politiques qu'utilisent les ministères pour contrôler les projets en fonction de leurs impacts environnementaux ne se traduisent pas toujours par des normes fonctionnelles à l'intention des gestionnaires. Ces gestionnaires doivent compter sur leur propre analyse intuitive des impacts d'une politique. Question plus fondamentale encore, dans plusieurs cas, l'information environnementale nécessaire à l'évaluation des impacts d'une politique n'existe pas, ou encore s'avère imprécise (voir "Le caractère adéquat et la disponibilité des données").
- **L'absence d'encouragement** : Les formulateurs de politique sont rarement récompensés pour avoir évité des problèmes environnementaux. Le fait d'ajouter des facteurs environnementaux au processus politique est jugé, souvent avec raison, comme complexe, fort long, subjectif et éventuellement créateur potentiel de conflits. Lorsque les considérations d'ordre politique exigent une réaction rapide à une demande provenant de l'extérieur, on n'a souvent pas le loisir d'analyser attentivement tous les facteurs économiques, et encore moins les facteurs environnementaux.

L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITÉS

L'hypothèse voulant que tous les ministères et organismes gouvernementaux doivent tenir compte des incidences environnementales de leurs politiques ne signifie pas que les facteurs environnementaux deviennent pour autant prépondérants dans l'élaboration des politiques. La présente structure gouvernementale a été conçue pour assurer une cohérence des politiques, et les ministres doivent rester libres

² Voir l'Annexe IV du projet de Mémoire au Cabinet d'Environnement Canada sur "La réforme de l'évaluation environnementale du fédéral", le 9 novembre 1989.

de faire leurs propres compromis; cela signifie cependant qu'on doit leur imputer la responsabilité de ces dernières.

Deux questions se posent lorsqu'est établi le principe que tous les formulateurs de politique doivent évaluer les répercussions environnementales de leurs activités : qui doit avoir la responsabilité de l'intégration des facteurs environnementaux dans le processus politique? Cette responsabilité doit-elle être obligatoire?

Qui doit être responsable?

Règle générale, les facteurs environnementaux s'intègrent mieux à une politique donnée lorsqu'on les envisage au moment du choix des objectifs, parce qu'un examen précoce de ces questions signifie que l'on aura davantage tendance à anticiper et à prévenir les dommages causés à l'environnement, plutôt que d'y apporter des mesures correctives par la suite. En d'autres mots, les techniques mises au point pour l'évaluation environnementale sont plus efficaces lorsqu'on les utilise comme instrument de planification plutôt que d'évaluation. Non seulement un examen précoce des questions environnementales vient-il appuyer le principe d'un développement économique écologiquement durable, tel que décrit par la Commission Brundtland, mais encore cet examen incite les responsables des politiques à assumer la responsabilité des répercussions environnementales de leurs propres initiatives.

Cette approche, dite d'auto-évaluation, place les responsables de politiques en situation apparente de conflit d'intérêts : peuvent-ils être véritablement objectifs lorsqu'ils doivent déterminer d'une part si, et d'autre part comment, leurs propres politiques seront évaluées quant à leurs effets sur l'environnement quand une telle évaluation signifie une perte de contrôle du processus d'établissement des politiques? De plus, les formulateurs de politiques ne seront-ils pas tentés de choisir la voie facile qui consiste à tenter d'éviter les consultations publiques? Ces questions ont incité les critiques de l'auto-évaluation à soutenir que le ministre de l'Environnement doit décider du niveau d'évaluation environnemental requis et de la tenue d'audiences publiques.

Le choix entre l'auto-évaluation et l'examen ne doit pas être absolu. L'autoévaluation peut se produire au niveau du gestionnaire ou du ministère. Pour que le processus conserve sa **crédibilité**, une approche fondée sur l'auto-évaluation peut et même doit comprendre des examens relatifs aux politiques les plus significatives pour l'environnement. C'est dire qu'au niveau du projet, la question demeure de déterminer le moment où l'examen devient nécessaire ou approprié.

Cela peut dépendre en partie du niveau politique que l'on évalue. Par exemple, l'adoption de grands objectifs politiques basée sur des jugements de valeur tendra à être moins

légitime, et sera donc plus susceptible d'être remise en question, en l'absence d'une consultation auprès des intéressés. L'examen peut donc être souhaitable au niveau politique supérieur. D'autre part, l'intégration des facteurs environnementaux à un niveau inférieur du processus politique suppose que l'on tienne compte de questions plus techniques, impliquant peut-être d'autres intéressés et exigeant des mécanismes d'évaluation différents.

Dans un monde imparfait, on ne peut toujours s'attendre à ce qu'une telle intégration se produise automatiquement. Pour ce qui est du PCEEMV, on n'avait jamais même pensé que les facteurs environnementaux s'appliquaient à l'élaboration du programme, et ceux-ci ont donc été délaissés.

Il sera donc important que les gestionnaires de niveau moyen reçoivent un appui approprié pour cerner les questions environnementales et pour s'assurer leurs responsabilités. Un tel appui pourrait comprendre une formation, la mise sur pied d'un mécanisme consultatif avec Environnement Canada ou la création de groupes de travail interministériels intéressés aux questions de l'environnement. De plus, il sera essentiel que le processus d'auto-évaluation fasse régulièrement l'objet de vérification pour éviter tout abus.

Une auto-évaluation ministérielle (c.-à-d. faite par un gestionnaire et par une unité de coordination centrale telle que le Bureau des affaires environnementales de EMR) est la principale méthode par laquelle les facteurs environnementaux s'intègrent au processus politique fédéral. Elle ne devrait pas être appliquée en l'absence d'un système de freins et de contrepois conçu pour prévenir les dérobades et encourager l'imputabilité. En l'absence d'un tel système, la confiance du public à l'égard des résultats de l'évaluation serait minée.

Est-ce que la responsabilité doit être obligatoire?

D'aucuns croient que l'obligation juridique d'obtenir une information environnementale doit constituer un contrepois nécessaire aux exigences présentes entourant le secret du Cabinet, si l'on veut convaincre le public que l'évaluation environnementale des programmes et politiques proposés s'effectue de façon adéquate et constante. L'honorable Lucien Bouchard, l'ancien ministre de l'Environnement, a partiellement adopté cet argument en novembre 1989 pour soutenir que l'évaluation environnementale des politiques devrait avoir force de loi.

Cette discussion peut être envisagée d'une autre façon. Il n'existe actuellement au niveau fédéral aucune exigence juridique globale de considérer un facteur quelconque au sein du processus de formulation des politiques, qu'il soit économique, financier ou social. On tient compte de ces facteurs par habitude et en raison du bon sens. Pourquoi alors traiter différemment les facteurs environnementaux? Bien qu'une telle exception à la règle aurait évidemment une

valeur symbolique, le fait de rendre obligatoire l'examen des facteurs environnementaux pourrait rendre plus difficile toute négociation politique. Cela pourrait aussi enfermer dans un carcan le processus de formulation des politiques en menaçant le caractère informel qui caractérise actuellement ce dernier. D'aucuns ont suggéré que l'éventualité de litiges aurait l'effet de "refroidir" le processus, ce qui engendrerait des délais et dérobades.

Fort évidemment, aucune de ces préoccupations ne **s'oppose** à une directive administrative voulant que l'on examine les facteurs environnementaux lors de l'établissement d'une politique. Actuellement, on évalue régulièrement l'impact des politiques proposées pour ce qui est des relations **fédérales-provinciales**; le même principe peut s'appliquer aux répercussions de ces politiques sur l'environnement. Comme incitation additionnelle, on pourrait aussi demander aux ministères d'élaborer des plans d'action, pour réaliser leurs objectifs en matière de développement durable, en fonction desquels leur rendement serait évalué (voir "Mécanismes externes" sur le commissaire parlementaire de l'Environnement). Donc, bien que la responsabilité de l'inclusion des facteurs environnementaux au sein du processus de formulation des politiques doit avoir un caractère obligatoire afin d'être efficace, il n'est pas sûr qu'une législation doit être prévue à cette fin.

ENCOURAGER L'IMPUTABILITÉ MINISTÉRIELLE

Puisque diverses institutions gouvernementales ont la responsabilité d'intégrer les considérations environnementales au sein de leurs processus de formulation des politiques, on peut poser la question suivante : **à qui** au juste doivent-elles rendre compte de la façon dont elles exécutent leurs responsabilités et obtiennent des résultats? En général, on se décharge d'une responsabilité grâce aux processus suivants : rapports, examens, contrôle ou surveillance, grâce auxquels une autorité désignée évalue la performance par rapport à des normes ou étalons appropriés. Viennent ensuite normalement des sanctions ou récompenses susceptibles d'influencer le résultat voulu. Un cadre d'imputabilité conçu pour marquer des **progrès** quant à l'intégration des considérations environnementales au sein des processus gouvernementaux de formulation des politiques doit comprendre: (1) la norme ou l'étalon d'évaluation; (2) le processus de rapport et d'examen; (3) l'autorité de **contrôle** désignée; (4) des stimulants efficaces.

Le processus d'examen de l'imputabilité peut s'effectuer de plusieurs façons, y compris certaines exigences normales dans le cadre d'un rapport annuel, des enquêtes ponctuelles effectuées par un ou plusieurs organismes de **contrôle**. L'autorité désignée pour appliquer l'imputabilité peut faire partie du gouvernement ou non, et elle peut avoir une nature

plus ou moins spécialisée ou politique, en fonction d'un certain nombre de facteurs. Les sanctions et les récompenses rattachées à l'imputabilité en matière de prises de décisions environnementales sont également de nature variée. Selon le genre d'institution décisionnelle en question, il peut s'agir de stimulants financiers, d'une publicité positive ou négative, ou même d'avantages ou de sanctions à caractère électoral.

La conception d'une approche pour encourager la responsabilité à l'égard des implications environnementales des politiques doit considérer les mécanismes d'imputabilité auxquels les fonctionnaires doivent déjà se soumettre dans d'autres domaines. Ils doivent tenir compte d'un vaste ensemble de règlements internes en matière d'embauche, de classification des emplois, de bilinguisme, de dépenses, de sécurité etc., et doivent aussi respecter des pratiques moins formelles mais toujours obligatoires en égard aux rapports hiérarchiques, à la consultation intra et interministérielle etc. Le fardeau cumulatif que représentent ces règlements et normes est lourd, et il prive également les gestionnaires de leur imputabilité tout en multipliant leurs obligations. L'ajout de mécanismes visant à intégrer les facteurs environnementaux au sein du processus d'établissement des politiques ne doit pas être à ce point lourd qu'il réduit la capacité des gestionnaires d'effectuer leurs fonctions.

Il y a trois limites applicables à l'accroissement de l'imputabilité du gouvernement **fédéral** quant aux conséquences environnementales de ces politiques.

La première limite est de nature constitutionnelle. Le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, pour ce qui est des questions environnementales, n'est pas clairement précisé dans la constitution. Ce partage a engendré la création d'organismes fédéraux-provinciaux, tels que le Conseil canadien des ministres de l'environnement, pour coordonner la mise en place d'objectifs nationaux en matière de politique gouvernementale. Lorsqu'une responsabilité est ainsi partagée, le public canadien ne sait plus au juste à quel palier de gouvernement attribuer la réussite ou l'échec d'une politique quelconque. La délégation des responsabilités administratives du gouvernement fédéral (**p. ex.**, la Loi sur les **pêcheries**) ou le report à des normes provinciales (**p. ex.**, l'évaluation environnementale) brouille davantage la question d'imputabilité.

Deuxièmement, l'environnement canadien subit des impacts provenant de sources extérieures que les divers gouvernements canadiens ne sont pas en mesure de contrôler directement. Il est parfois difficile d'attribuer la responsabilité ou le blâme à l'égard d'activités nationales pour ce qui est de la détérioration du milieu, ou encore de souligner les efforts nationaux débouchant sur des améliorations.

Enfin, parce qu'on connaît mal la nature des changements écologiques, il est difficile de déterminer si certaines politiques sont nocives ou améliorent la qualité de l'environnement. De plus en plus, on constate que certaines répercussions sont cumulatives se produisent à long terme, proviennent de causes nombreuses, dépassent les mandats électoraux des gouvernements et réduisent donc la base en fonction de laquelle les décideurs politiques peuvent être tenus responsables de leurs choix politiques.

Mécanismes internes

Mémoires présentés au Cabinet

Les mémoires présentés au Cabinet adoptent un format normalisé pour la soumission d'information, auquel pourraient s'ajouter les facteurs environnementaux. EMR s'est déjà engagé à fournir, "le cas échéant, une évaluation à la fois des conséquences environnementales d'une proposition et de ses éventuels avantages économiques." Pour faire en sorte que les analyses environnementales soient de qualité constante, Environnement Canada pourrait détenir le pouvoir de suggérer des normes pour la préparation des sections applicables.

Les mémoires sont normalement assujettis aux consultations interministérielles; cette procédure aide à rendre la proposition soit acceptable et garantit la qualité de l'analyse sous-jacente. Après que le bureau du Conseil privé (BCP) a déterminé que ces mémoires répondent aux normes, ils sont inscrits à l'ordre du jour du Cabinet. L'institutionnalisation de ce processus pour les questions environnementales pourrait garantir un examen régulier de celles-ci.

Plusieurs participants au premier atelier ont cependant lancé l'avertissement que la préparation d'une section environnementale dans les mémoires au Cabinet pourrait facilement se transformer en exercice purement mécanique qui dévaluerait la valeur d'échange, à moins qu'elle ne soit renforcée par des mesures complémentaires.

Évaluation des programmes

Tous les programmes gouvernementaux doivent actuellement être régulièrement évalués. Cette exigence fournit un point de repère interne pouvant servir à sensibiliser les fonctionnaires à l'importance des facteurs environnementaux. EMR s'est déjà engagé à inclure des critères environnementaux et socio-économiques afférents pour ce qui est de l'évaluation de ses programmes.

Vérifications in ternes

Cette option est attrayante puisqu'elle ressemble au système de contrôle du secteur privé et offre la possibilité de relier

directement les sanctions et les récompenses, sous forme de promotion ou d'avantages financiers, au rendement des gestionnaires individuels. Les normes seraient **prédéterminées** grâce à un exercice annuel englobant planification, budgets et priorités, et les attentes seraient donc clairement établies.

Un processus de vérification interne est recommandé pour faire en sorte que les objectifs d'exploitation soient vigoureusement poursuivis. Est-ce que le programme de recyclage d'un ministère a atteint ses objectifs? Est-ce que le département a atteint l'objectif de réduire la consommation de pétrole face aux voyages d'affaires? Est-ce que les normes environnementales applicables à la construction et aux lieux de travail ont été respectées pour ce qui est des constructions nouvelles et des rénovations? Notons cependant qu'un processus de vérification interne possède également des limites inhérentes lorsqu'on l'applique aux politiques. Dans la mesure où le but visé par une politique gouvernementale consiste à influencer le comportement individuel ou organisationnel échappant à son contrôle direct, on peut évaluer les mesures internes prises afin de mettre en oeuvre telles politiques; mais non le succès de ces politiques.

Plans de rendement opérationnel

Chaque année, les ministères doivent préparer un plan de rendement opérationnel identifiant leurs objectifs pour la nouvelle année fiscale, ainsi que les politiques et programmes qu'ils veulent mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs. Puisque ces plans sont réunis de façon hiérarchique, depuis la plus petite unité jusqu'au ministère tout entier, ils constituent un mécanisme de mesure du rendement à chaque échelon du gouvernement. Une intégration efficace des **considérations** environnementales au processus politique doit inclure ces dernières au cycle de planification globale du gouvernement.

Évaluation du rendement

Le rendement de chaque fonctionnaire est évalué au moins une fois l'an, habituellement en fonction d'objectifs préalables figurant dans un plan de travail. L'inclusion d'une dimension écologique au sein de ces objectifs, le cas échéant, aiderait à promouvoir une responsabilité pour la protection du milieu à tous les niveaux ministériels. Aux niveaux supérieurs (soit les hauts fonctionnaires en montant), les hausses salariales sont directement reliées aux évaluations du rendement, ce qui fournit un stimulant économique pour la réalisation des objectifs convenus. La Commission de la fonction publique et de nombreux ministères ont adopté d'autres programmes de Stimulants pour récompenser les augmentations de productivité ou la diminution du gaspillage. De tels programmes pourraient être élargis de façon à comprendre les questions environnementales.

Il faut noter qu'au moins une importante société multinationale (Du Pont) a déjà annoncé que la rémunération de ses cadres serait directement liée à leur "rendement environnemental" et à d'autres facteurs plus traditionnels (Bruntland Bulletin 1989:SF5).

Evaluation des règlements

Les initiatives prises par le fédéral en matière d'évaluation des règlements statutaires peuvent fournir un modèle utile pour l'intégration des questions environnementales au processus politique. De 1978 à 1980, le bureau du coordonnateur de la réforme réglementaire a administré le processus d'évaluation de l'impact socio-économique. En fait, fort peu d'évaluations ont eu lieu au cours de cette période, partiellement en raison du fait que ce processus s'est avéré trop exigeant.

Le bureau et le processus ont été remplacés en 1986 par la direction des affaires réglementaires (DAR), du Bureau de privatisation et affaires réglementaires, et par l'Étude d'impact de la réglementation. La DAR publie annuellement depuis 1986 un Projet de réglementation fédérale, dont l'objet consiste à :

interroger les Canadiens pour connaître leurs opinions quant aux nouveaux règlements, aux amendements proposés pour les actuels règlements, et aux réformes du système de réglementation, et pour faire en sorte que les ministres connaissent ces points de vue avant que les décisions ne soient prises.

Ce plan décrit brièvement les changements de réglementation prévus au cours de l'année qui vient, et fournit le nom, l'adresse et le numéro de téléphone d'une personne-ressource pour chacun. Le plan informe donc le public au sujet d'éventuels règlements et peut fournir à ce dernier l'occasion d'effectuer des représentations sur les répercussions environnementales.

Le Projet comprend aussi le "Code du citoyen : équité en matière de réglementation" (ODRA 1986) lequel déclare entre autres que :

1. *Le gouvernement encouragera et facilitera la consultation et la participation entières des Canadiens au processus de réglementation fédéral.*
2. *Le gouvernement fournira aux Canadiens un préavis suffisant des projets de réglementation.*

Mécanismes externes

Bien qu'ils soient nécessaires, les mécanismes internes tels ceux décrits à la section précédente ne suffiront probablement pas à promouvoir la responsabilité sectorielle à l'égard des

facteurs environnementaux. Deux raisons militent en faveur de l'ajout de mécanismes extérieurs au gouvernement. Premièrement, les mécanismes intérieurs possèdent des limites inhérentes. Les réformes nécessaires pour intégrer les facteurs environnementaux à la formulation des politiques modifieront les rapports bureaucratiques traditionnels et provoqueront une résistance, à moins qu'on ne les renforce par d'autres moyens.

Deuxièmement, jusqu'à présent l'ensemble des pressions exercées pour que la formulation des politiques fasse une plus grande place aux questions environnementales ont été exercées par le public et par les groupes écologiques. Les hauts fonctionnaires présents au premier atelier ont fait remarquer que l'on ne peut s'attendre à ce que les institutions qui doivent leur existence au statu quo remettent vigoureusement ce dernier en question. Ces participants convenaient que des pressions extérieures s'avèreront nécessaires pour produire des changements et pour relever le niveau de sensibilisation du gouvernement au sujet de l'environnement.

Commissaire auprès du Parlement

On a fréquemment indiqué qu'un commissaire indépendant à l'environnement se rapportant au Parlement serait un moyen utile de renforcer l'imputabilité ministérielle. Il existe présentement plusieurs organismes qui contrôlent l'activité du gouvernement en fonction d'un intérêt précis - linguistique, financier, droits de la personne et le reste. Un poste de commissaire à l'environnement serait constitué en fonction de ces précédents. Ce bureau aurait la responsabilité de contrôler le rendement des organismes gouvernementaux et des ministères en fonction de normes conçues pour la protection du milieu ou pour la conservation des ressources. La Nouvelle-Zélande, avec l'appui de fonctionnaires canadiens, a créé un tel poste de commissaire parlementaire à l'Environnement pour se décharger de ces responsabilités.

Aux termes de la "New Zealand Environment Act 1986", le Commissaire détient des pouvoirs lui permettant :

- d'examiner le rendement du réseau d'organismes et de processus mis en place par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande pour assurer la gestion de l'environnement,
- d'examiner l'efficacité de la planification et de la gestion entreprises par les autorités publiques,
- d'étudier toute autre question ayant nui ou pouvant nuire à l'environnement,
- de faire un examen et de soumettre un rapport sur les projets de loi à incidence environnementale déposés devant la Chambre des représentants,

- d'entreprendre des enquêtes à la demande de la Chambre des représentants,
- d'exiger que des personnes ou des organismes fournissent des informations (le commissaire s'est déjà prévalu de ce pouvoir pour demander des copies de documents du Cabinet), et
- de témoigner lors d'audiences réglementaires.

Il a été suggéré qu'un Commissaire parlementaire à l'Environnement pourrait aussi représenter les intérêts des générations futures auprès desquelles la génération actuelle est moralement responsable de la protection de la qualité du milieu.

Le bureau du Commissaire à l'environnement de la Nouvelle-Zélande ne fonctionne que depuis quelques années, mais son expérience est clairement applicable à la situation canadienne. En mai 1989, le Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (BFEEE) estimait que la mise sur pied d'un bureau du Commissaire parlementaire entraînerait des dépenses annuelles s'élevant à 3 millions de dollars, et exigerait 15 années-personnes. Ce coût, ainsi que la possibilité de gêner certains ministres et le gouvernement, ont cependant été jugés trop élevés pour que l'on puisse recommander cette initiative.

Comités parlementaires

Les comités parlementaires constituent un moyen attrayant de promouvoir la responsabilité dans notre système gouvernemental en raison de la participation directe des représentants élus. Cependant, les comités parlementaires possèdent leurs limites. Règle générale, ils comprennent une majorité de députés appartenant au parti dirigeant. Conséquemment, leurs délibérations sont souvent entachées de partisanerie. De plus, les membres de ces comités ont rarement une compétence précise. Il est sûrement possible que l'on puisse acquérir une telle expertise au cours de quelques années de service, mais les ruptures sont inévitables puisque les députés sont nommés à d'autres comités, démissionnent, ou ne sont pas réélus. Le manque de ressources est une autre limite affectant l'exercice de leurs fonctions au sein des comités.

Contrôle public

Le contrôle public de la formulation des politiques gouvernementales en matière d'environnement peut s'effectuer de diverses façons. Un moyen fort simple consisterait à obliger des ministères à inclure à la fois dans leur rapport annuel et dans la partie III du budget des dépenses déposé au Parlement une analyse des réalisations des ministères et de leurs intentions pour ce qui touche

l'intégration des questions environnementales à la formulation de leurs objectifs, politiques et programmes. Toutefois, la tendance naturelle des ministères à insister sur leurs réalisations et à minimiser leurs échecs, s'ajoutant aux ressources limitées dont disposent les parlementaires pour vérifier les déclarations ministérielles, auront tendance à limiter l'efficacité de cette approche.

Une mesure complémentaire consiste à créer un conseil des citoyens sur l'environnement, lequel soumettrait des rapports périodiques et publics sur les réalisations des divers ministères quant à l'intégration des considérations environnementales au sein de leurs politiques. Enquête Pollution et la Fédération canadienne de la nature ont déjà préparé des "bulletins environnementaux" pour évaluer les activités gouvernementales; cet exercice contribue à l'imputabilité ministérielle en mesurant le rendement par rapport à une série de normes publiques, et en publiant les résultats obtenus. Une activité semblable pourrait s'effectuer de façon plus complète, possiblement par une coalition environnementale de citoyens qui entreprendraient un examen des politiques gouvernementales en matière d'environnement. L'autorité ou la "légitimité" d'un tel organisme, ainsi que sa stabilité, son financement et son caractère "représentatif", pourraient cependant s'avérer problématiques.

Un des grands défis que doit relever le contrôle public est l'absence de barèmes scientifiquement valables, constants et bien compris pour déterminer si le milieu s'assainit ou se détériore, barèmes permettant à la collectivité de juger le rendement des ministres en matière d'environnement. L'amélioration de la responsabilité ministérielle suppose que l'on donne la priorité à la mise au point d'une norme pour évaluer le degré de réussite. Malheureusement, les difficultés d'ordre méthodologique réduiront probablement l'efficacité de ce mécanisme (voir le chapitre 6).

Presentement, chaque ministère fédéral a la responsabilité de soumettre un rapport trimestriel au BFEEE sur toutes les dispositions en matière de contrôle; les ministères doivent également conserver un dossier au sujet de ces contrôles explicitant le processus logique qui sous-tend une prise de décision. Ces rapports, accessibles au public, s'appliquent présentement aux projets. Ces rapports pourraient également comprendre les politiques afin de donner un aperçu précis de la façon dont un organisme respecte l'obligation de prendre en considération les facteurs environnementaux dans son processus de formulation de politiques.

Bien qu'en théorie le public canadien a toujours la possibilité de se débarrasser d'un gouvernement s'il est mécontent de son activité environnementale, en réalité cette ultime sanction électorale n'est pas très efficace. Le régime parlementaire canadien tend à éliminer les élections disputées autour d'un seul dossier: très peu de gouvernements canadiens ont subi une défaite électorale à cause de leurs agissements par rapport à un seul dossier.

Un contrôle public de la feuille de route d'un gouvernement quant à l'intégration des facteurs environnementaux en matière de politiques ne saurait réussir qu'en présence de barèmes bien compris indiquant quelle est la qualité de l'environnement; le public doit avoir suffisamment accès à l'information gouvernementale pour déterminer si les procédures prévues ont été appliquées.

Autres mécanismes

Les litiges, un moyen couramment utilisé aux États-Unis, est un programme systématique qui assurerait que les obligations procédurales applicables à l'évaluation environnementale et à l'approbation de projets soient intégralement respectées. Au cours des années, il y a eu plusieurs propositions soumises pour l'adoption d'une charte des droits de l'environnement. Une telle mesure inciterait à la responsabilité en fournissant aux individus un plus grand accès aux des recours pour protéger leurs droits environnementaux.

Les accords et traités internationaux axés sur l'environnement constituent déjà un autre mécanisme extérieur qui, dans certains cas, établit des normes de rendement. La capacité que possèdent divers organismes des Nations Unies d'entreprendre des enquêtes au sujet des politiques des pays membres, ou encore d'offrir un forum aux Canadiens préoccupés par l'activité de leur propre gouvernement (p. ex., l'intervention des Cris de la Baie James dans les délibérations d'un organisme des Nations Unies), constitue un mécanisme informel pouvant avoir une influence pour améliorer le rendement.

On peut également encourager la prise de responsabilités en effectuant des comparaisons internationales de l'efficacité énergétique ou toute autre norme de rendement applicable. Ainsi, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) examinent périodiquement le rendement des états membres dans certains domaines politiques précis. Tels examens peuvent influencer l'élaboration des politiques nationales lorsque les objectifs et les activités d'un pays varient trop considérablement de ceux des autres états membres de l'organisation.

LE RÔLE DES ORGANISMES CENTRAUX

Les organismes centraux, tels que le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances jouent un rôle important au sein du gouvernement canadien en élaborant et en imposant un cadre politique régissant les activités des autres ministères. Pour intégrer les facteurs environnementaux au processus de formulation des politiques du gouvernement, il faudra sans doute faire appel à un organisme central, nouveau ou actuel, afin de coordonner cet

effort. Non seulement l'organisme en question établirait-il les critères que devraient respecter les autres ministères, mais il jouerait un important rôle symbolique en soulignant l'engagement politique du gouvernement à l'égard de cette question.

Cet organisme pourrait relever du ministre de l'Environnement, mais ne devrait probablement pas faire partie d'Environnement Canada. Évidemment, ce ministère conservera ses **responsabilités** fonctionnelles touchant les parcs nationaux, la faune, les questions relatives à l'atmosphère, etc., même après que les autres ministères commencent à assumer davantage leurs responsabilités pour les répercussions environnementales de leurs propres politiques. Environnement Canada devrait également conserver des responsabilités dites "horizontales" à l'échelle du gouvernement en matière d'environnement. Il se peut qu'Environnement Canada doit renforcer ce rôle en adoptant des normes servant à évaluer le rendement des autres ministères. Si le mandat d'Environnement Canada était trop important, cependant, cela pourrait nuire au partage accentué de la responsabilité pour les dossiers environnementaux en incitant les ministères à laisser Environnement Canada porter l'odieux des carences de leurs propres programmes en matière d'environnement.

Compte tenu des jugements de valeur qui sous-tendent l'intégration des facteurs environnementaux au sein de la formulation des politiques, peut-être le rôle le plus important d'un organisme central établi ou nouveau serait-il de faire connaître l'équilibre "souhaitable" les considérations d'ordre environnemental et les autres. Les mémoires que négocie le Conseil du Trésor auprès des ministères, en vertu de la politique de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles (APRM), pourraient constituer un modèle de l'institutionnalisation du rapport entre l'organisme central responsable de l'environnement et les autres ministères.

Les objectifs de l'APRM sont: de donner aux ministres et aux gestionnaires principaux une autorité et une souplesse accrues pour faire face à la conjoncture en pleine évolution et d'accroître la responsabilité des ministres et des principaux gestionnaires quant à l'obtention de résultats. La mise en oeuvre de l'APRM s'effectue par la négociation de mémoires d'entente entre le Conseil du Trésor et les divers organismes. Ces mémoires d'entente établissent un cadre de responsabilité, y compris les objectifs précis et des rapports annuels de gestion servant à **contrôler** et à **évaluer** leur rendement par cycles de trois ans.

Un tel organisme central pourrait avoir comme rôle secondaire d'appuyer le nouveau comité du Cabinet sur l'environnement. Ce comité, présidé par le ministre de l'Environnement, a une importance symbolique et peut constituer un mécanisme Stratégique utile pour encourager une prise de responsabilités, à l'échelle du gouvernement, pour les dossiers

environnementaux. Ce comité réunit les ministres de l'Agriculture, des Forêts, de l'Énergie et des Pêches et n'a aucune responsabilité budgétaire. En plus de ses fonctions apparentes de coordination et de formulation des politiques, le comité pourrait :

- s'occuper de formuler des définitions fonctionnelles du développement durable;
- préciser des secteurs prioritaires pour l'intégration des considérations environnementales au sein des politiques;
- élaborer des cadres pour une intégration plus étroite des dossiers environnementaux et économiques dans les quatre secteurs intéressant le comité;
- revoir et proposer des recommandations quant aux stimulants économiques nocifs pour l'environnement; et
- enfin, examiner le besoin de prévoir de nouveaux mécanismes institutionnels pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière d'environnement.

Si l'on pousse le modèle d'un organisme central jusqu'à sa conclusion logique, le ministre de l'Environnement devrait s'inspirer du rôle joué par le ministre des Finances à l'endroit des dossiers économiques pour ce qui est des dossiers environnementaux. Tout comme le ministre des Finances établit chaque année un cadre fiscal au sein duquel tous les ministères doivent fonctionner, le ministre de l'Environnement pourrait de temps à autre mettre au point un cadre politique pour l'environnement afin de préciser les objectifs environnementaux en fonction desquels les ministères devraient formuler leurs propres politiques.

PARTICIPATION DU PUBLIC

Un prérequis important pour la réussite des évaluations de politiques est la présence de perspectives claires et divergentes. Aux États-Unis "le système de déclaration d'impact repose sur le fait que les intérêts extérieurs, à la fois publics et privés, possèdent des ressources suffisantes pour remettre en question les énoncés mixtes de techniques et de valeurs posés par les organismes qui préparent l'analyse d'impact" (Taylor 1984). Lorsqu'il y a peu d'intérêts en opposition, ou lorsqu'il y a un manque de ressources, l'évaluation des politiques est vouée à l'échec. L'opposition ne suppose pas nécessairement la tenue d'audiences publiques formelles mettant en présence des adversaires, comme c'est le cas aux États-Unis. Un tel processus ne saurait s'adapter facilement au système parlementaire canadien. Cela suppose, que des mesures suffisantes soient prises pour assurer la conformité des ministères et organismes lorsqu'aura été acceptée l'objectif d'intégrer les facteurs environnementaux à la formulation des politiques.

Une des mesures les plus efficaces pour faire en sorte que les ministères tiennent compte, en théorie et en pratique, des questions environnementales serait de faciliter la participation du public à la formulation des politiques. L'expression "participation du public" est variable et comprend un vaste éventail d'activités, dont chacune comprend des objectifs et des degrés d'engagement divers allant de l'information publique à la consultation et à la participation directe en matière de prise de décisions. Aucun forum de participation publique est "l'idéal". Un programme efficace de participation publique ne saurait dépendre d'une ou deux manifestations seulement. La participation de la collectivité au processus de formulation des politiques doit respecter une approche s'intéressant à toutes les étapes allant de l'élaboration des politiques à la mise en oeuvre des projets.

La participation de la collectivité aux processus de formulation des politiques décrits dans les deux études de cas était soit minime ou inexistante. Bien que les fonctionnaires responsables du processus d'examen des politiques en matière de pesticides conviennent que les considérations d'ordre environnemental doivent être soupesées, ils perçoivent ces dossiers comme de nature essentiellement scientifique, et pensent qu'il s'agit donc d'un problème relevant plus ou moins exclusivement d'une expertise. On prend pour acquis que le grand public – ne possédant pas de compétences à cet égard – n'a qu'une capacité réduite ou inexistante d'apporter une contribution utile aux délibérations. Pour ce qui est du PCEEMV, EMR avait défini la décision à prendre comme rien de plus qu'un programme de stimulants conçu efficacement; cela avait donc éliminé tout besoin qu'aurait pu ressentir ce ministère de solliciter l'opinion du public quant aux impacts environnementaux.

Les études de cas ont davantage servi à mettre en lumière le processus d'exclusion d'un public qu'à intégrer les contributions de la collectivité au processus de formulation des politiques. Il est donc approprié d'énoncer à nouveau pourquoi il est avantageux d'impliquer la collectivité au processus de formulation des politiques :

- les connaissances des membres de la collectivité au sujet des conditions et impacts environnementaux peuvent être supérieures à l'information autrement disponible aux décideurs,
- la participation de la collectivité peut déboucher sur des perspectives que ne connaîtraient pas autrement les décisionnaires. De telles perspectives peuvent être particulièrement opportunes lorsque les évaluations des risques et les analyses de rentabilité constituent un élément du processus décisionnel,
- l'acceptation par le public des décisions politiques se rapporte en partie à la qualité du processus aboutissant

à ces décisions. La confiance de la collectivité peut donc être rehaussée par sa participation au processus décisionnel, et

- la participation de la collectivité au processus décisionnel appuie les valeurs et idéales d'une société **démocratique** et contribue à une meilleure compréhension des problèmes politiques de la part des participants.

La participation de la collectivité aux évaluations environnementales s'est traditionnellement butée à plusieurs obstacles, y compris l'insuffisance des avis relatifs aux initiatives gouvernementales proposées, la réticence du gouvernement à consulter les parties intéressées, l'inaccessibilité de l'information ainsi que l'application inconstante des procédures. Un des obstacles les plus difficiles à surmonter a été le manque de ressources financières. Pour aider à résoudre ce problème, le BFEED a recommandé que l'on adopte un programme de financement limité pour les participants, dans le cadre d'une réforme du PEEE.

Une question fondamentale posée par l'intégration des facteurs environnementaux au niveau politique est le degré jusqu'auquel la consultation de tierces parties peut s'avérer essentielle à sa réussite. Dans une société démocratique les choix politiques sont essentiellement subjectifs et supposent des jugements de valeur que l'on doit négocier, plutôt qu'imposer. Susan Holtz, un membre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, maintient que: "Lorsque nous parlons d'élaborer des valeurs et des critères environnementaux au sein des décisions économiques et de la formulation des politiques, nous faisons nécessairement allusion à un processus constant pour négocier ces valeurs et critères" (Holtz, aucune date).

La participation de la collectivité est tout **particulièrement** importante quand il s'agit de cerner l'envergure des politiques. Aux États-Unis, de telles réunions se tiennent couramment avec de tierces parties pour convenir des questions sur lesquelles doit porter une audience d'évaluation environnementale. Au Canada, on ne cherche pas normalement à recueillir les opinions de tierces parties sur l'envergure des dossiers applicables à une audience. Mais il y a des changements. Tout récemment, la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario utilisait un processus semblable au début de ses audiences sur l'évaluation environnementale sur la gestion du bois d'oeuvre.

Le processus consultatif Confluences Énergétiques, le Groupe de travail sur la conservation dans le Nord et le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie constituent des exemples récents de la façon dont on peut déterminer l'envergure des principales questions pour trois secteurs politiques différents, dans le cadre d'un processus de consultation publique. Notons que ces processus étaient tous dirigés par des comités consultatifs regroupant divers

intéressés; dans tous les cas, des rapports unanimes en ont découlé; ces derniers recommandaient tous que l'on accorde une importance plus considérable aux objectifs environnementaux dans la formulation de la politique gouvernementale. Leur succès apparent semble constituer une solution pour garantir la participation du public quant à la détermination de l'envergure des facteurs à étudier dans le cadre de l'intégration des questions environnementales aux politiques.

Identification du public

EMR consulte **déjà** avec des sociétés qui produisent, distribuent et vendent de l'énergie, et ce, de façon régulière et étroite, quant à ses propositions à caractère politique. Ces intervenants ont des intérêts souvent très précis et relativement faciles à identifier. Les intérêts relatifs à l'environnement sont de par leur nature, souvent diffus et difficiles à définir. Le manuel préliminaire des procédures de contrôle environnemental d'EMR par exemple ne répond pas à la question: "Qui s'intéresse à l'environnement?", alors qu'on y retrouve l'énoncé suivant: "Lorsqu'on constate que peut se produire un impact négatif résultant des propositions, les agents responsables doivent faire en sorte qu'on ait l'occasion de consulter les intéressés et d'entamer un dialogue (EMR 1988:5).

Le gouvernement a peu d'intérêt à entreprendre une consultation publique sur les questions environnementales lorsque les attentes de la collectivité dépassent sa volonté d'y répondre. Il a été suggéré que les politiciens élus peuvent résister à l'idée d'impliquer le public lorsqu'ils perçoivent qu'une telle participation nuirait à leur propre pouvoir (Holtz, aucune date). Une preuve de l'engagement du gouvernement à l'égard de l'intégration des facteurs environnementaux à la formulation de politiques sera l'empressement avec lequel il s'adonnera de toute façon à telle consultation, et, le cas échéant, l'appui financier ses critiques.

La participation des individus à la formulation des politiques gouvernementales est clairement limitée. Selon l'argument d'un expert juriste (Tuohy 1988):

Ils ne disposent que de peu de ressources en matière d'information, et d'aucune ressource pour ce qui est d'un appui politique organisé. Ils se trouveront bien tôt déplacés par les démarches organisées qui, bon gré mal gré, participent à la formulation des politiques; il s'ensuit qu'ils n'auront qu'une influence restreinte sur l'intelligence ou l'équité des décisions et une expérience limitée de la véritable participation. Règle générale, les secteurs politiques ne sont pas amorphes. Ils sont plutôt structurés et occupés par des intérêts organisés. Les réformes institutionnelles qui laissent cette structure des intérêts organisés,

lesquelles agissent comme si ces secteurs étaient amorphes, n'auront pas les effets escomptés...

Il ne sera pas facile d'identifier et de faire participer les représentants de la collectivité. Peu de groupes d'intercession publique, y compris les groupes écologiques, ont par la suite participé régulièrement au processus décisionnel (O'Riordan 1976:61) :

De nombreux groupes d'action écologiques... ne profitent pas du même degré de cohésion interne que les démarcheurs bien établis parce que leurs membres sont rarement unis par des liens durables, et que leurs dirigeants peuvent être inexpérimentés dans l'art de la négociation politique.

Types de participation

S'il est difficile de préciser "qui s'intéresse à l'environnement" pour la formulation ou l'évaluation des politiques, il n'est pas plus facile de déterminer quand et comment doit avoir lieu une consultation publique. On a acquis suffisamment d'expérience de la participation du public aux évaluations des impacts environnementaux des projets. Comment cette expérience peut-elle s'appliquer aux exercices d'évaluation des politiques?

Il faut envisager au moins cinq facteurs pour répondre à cette question : objectifs, publics, techniques de consultation, statut juridique, et critères de réussite.

Objectifs

Le concept fondamental de la participation publique tend à différer selon qu'il est question d'évaluer une politique ou d'évaluer les impacts environnementaux d'un projet. Normalement, cette dernière formule se propose de toucher les intéressés et les personnes directement affectées. Souvent, la participation publique joue un rôle critique, déterminant si un projet ira de l'avant ou non; et le cas échéant, à quelles conditions. En ce qui touche l'évaluation des politiques, l'objectif de la participation publique n'est pas d'obtenir le feu vert. Il consiste plutôt à établir une compréhension commune des dossiers, d'options et de contraintes. Le gouvernement peut chercher un appui social à propos d'une vaste orientation politique, ou encore un consensus à l'égard d'une activité plutôt qu'un appui pour les conditions précises en vertu desquelles politique pourrait être appliquée.

Publics

Les collectivités ou "publics" diffèrent au niveau des politiques et des projets. Un projet EIE porte le plus souvent sur des

sujets et des questions d'envergure précise. Bien qu'ils soient incertains, les impacts sont au moins susceptibles d'être prévus ou identifiés. Conséquemment, la participation publique tend à s'intéresser à des collectivités et à des intérêts précis. L'évaluation d'une politique comporte nécessairement un degré beaucoup plus grand d'incertitude. Il est moins facile de prévoir quelles en seront les répercussions, et tout particulièrement les impacts manifestes au niveau local qui, peut-on supposer, retiennent davantage l'intérêt des individus et de leur collectivité. Certains observateurs ont même laissé entendre que l'absence d'impacts évidents, immédiats et directs pourraient constituer un important obstacle à la participation du public à l'évaluation d'une politique. Que cela soit vrai ou non, la nature diffuse de l'impact des politiques souligne le besoin de porter une attention toute particulière aux techniques de consultation visant à faire participer des publics différents. Notons également que l'évaluation d'une politique doit atteindre une gamme d'intérêts beaucoup plus vaste que dans le cas d'un projet d'EIE.

Techniques de consultation

Les différents objectifs que comporte l'évaluation des politiques et celle des impacts environnementaux laissent supposer que les techniques de participation publique applicables à chacune seront aussi différentes. Les techniques retenues dépendent des objectifs globaux poursuivis. Un effort visant à établir un consensus dans un vaste domaine politique exige une approche différente que l'étude d'un domaine plus restreint.

L'évaluation d'une politique peut exiger un effort plus soutenu que celle d'un projet d'EIE afin d'intéresser tous les publics touchés par cette question. Tel effort est particulièrement important pour que la participation du public dépasse celle des seuls intéressés, ou encore si personne n'est prêt à se pencher sur un dossier donné. En d'autres mots, un dosage plus varié de techniques pour assurer la participation du public et de tribunes de consultation sera requis pour stimuler et faciliter la participation de la collectivité à un exercice d'évaluation de politiques. Tout comme au niveau des projets, la question importante ici consiste à savoir jusqu'à quel point les gouvernements doivent activement encourager la participation de groupes choisis, par voie d'appuis financiers.

Une autre question se pose en rapport avec les techniques de consultation : dans quelle mesure les évaluations de politiques peuvent-elles profiter de la présence d'organismes consultatifs quasi-permanents représentant une gamme d'intérêts précis? De tels organismes peuvent avoir leur importance pour résoudre les différends, prévoir les préoccupations, partager l'information de façon non hostile, bâtir la confiance mutuelle et édifier un consensus. L'expérience fournie par les tables rondes sur l'environnement et l'économie peut constituer un moyen d'évaluer ces techniques de consultation.

Statut juridique

La participation du public à l'évaluation des politiques doit-elle être une obligation ou un droit juridique, ou doit-elle être laissée à la discrétion des formulateurs de politiques? Dans certains cas, des dispositions juridiques ont **été** prises pour assurer la participation du public aux processus **décisionnels**. Dans d'autres cas, le droit coutumier prévoyant le droit à une "audience", ainsi que le principe de l'**équité** en droit administratif, exigent que l'on donne aux personnes dont les intérêts peuvent être affectés par une décision l'occasion de soumettre leurs vues aux décideurs. Règle générale, ces exigences ne s'appliquent pas aux décisions à caractère législatif ou politique.

Critères de réussite

Dans le cas d'un projet d'évaluation environnementale, une portée géographique bien définie, des objectifs précis et une

plus grande certitude quant aux impacts permettent de mettre au point des critères pour mesurer la réussite d'un exercice de consultation publique. Il est plus difficile d'élaborer des critères semblables pour l'évaluation des politiques, compte tenu du grand nombre d'intéressés, de la grande envergure géographique et de l'incertitude relative aux incidences. Toutefois, aux niveaux des projets et des politiques, un bon programme de participation publique comprend les éléments suivants :

- les divers publics intéressés qui doivent participer sont informés,
- on leur prescrit les tribunes nécessaires, et
- la **décision** finale et les raisons qui la sous-tendent sont publiées.

6. QUESTIONS SCIENTIFIQUES ET METHODOLOGIQUES

Pour intégrer efficacement les facteurs environnementaux à la formulation des politiques et au processus d'évaluation, on doit reconnaître et comprendre le besoin d'une telle intégration. L'étude de cas du PCEEMV montre comment un processus informel servant à définir le cadre d'analyse d'EMR a réduit la gamme des facteurs afférents à la décision jusqu'à exclure de l'examen les impacts environnementaux.

Mais une fois que l'on reconnaît le besoin de tenir compte des impacts environnementaux, les limites de la science du milieu peuvent empêcher de bien saisir la nature et l'ampleur des conséquences environnementales d'une politique. Ces limites varient considérablement en fonction de l'importance ou de la définition que l'on accorde à l'environnement. Quant aux répercussions locales, les rapports de cause à effet peuvent souvent être évalués par l'application d'une science déterministe. Cela est plus probable lorsqu'on se trouve en présence de nombre limité de variables.

Lorsque les impacts environnementaux prévus sont plus reculés dans le temps et dans l'espace, ont une nature cumulative ou proviennent d'interactions complexes, leur étude exige une approche scientifique différente fondée sur la modélisation des probabilités et sur des hypothèses statistiques servant à établir les rapports pouvant exister entre les nombreux éléments provoquant le stress du milieu. **A ce** niveau-la, il peut être impossible de relier cause et effet avec certitude. Un article récent publié dans le périodique Harrowsmith (Reguly 1988) déclarait, au sujet des pesticides, que :

La discipline scientifique applicable, soit un mélange de toxicologie et d'épidémiologie, en est à ses débuts et ne prendra peut-être jamais un essor qui permettrait de brandir un doigt accusateur pour dénoncer le coupable avec certitude.

LE CARACTÈRE ADÉQUAT ET LA DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

L'anticipation réussie des problèmes d'avenir se fonde sur la capacité de prévoir les éventuelles conséquences d'une activité quelconque. En contrepartie, cette capacité repose sur notre connaissance des processus environnementaux. Une telle connaissance est toujours remarquablement superficielle et constitue à cet égard un contraste saisissant avec l'effort que l'on déploie pour enregistrer et modéliser tous les aspects de l'activité économique. Puisqu'elle remonte à une époque où la croissance économique était la principale préoccupation des politiques, les données relatives au produit national, au revenu et aux investissements portent sur la

production, la distribution et la consommation des biens et services, ainsi que sur les transactions économiques accompagnant tels processus.

Il est maintenant évident que notre comptabilité ne porte que sur une partie des processus cruciaux de la production (p.ex., la production de polluants atmosphériques) et de la consommation (p.ex., les effets sur la santé de la consommation de produits chimiques dans la nourriture). Les gouvernements doivent donc en toute priorité investir davantage dans la recherche pour mettre au point un système plus complet de comptabilité nationale. De plus, on doit améliorer les techniques de prévision, l'identification des critères servant à la planification environnementale et les méthodologies d'évaluation du risque, y compris l'analyse des coûts-bénéfices.

Une première étape serait d'inclure les valeurs environnementales aux systèmes de comptabilité sociale; cela exigerait un travail innovateur sur le plan des définitions et des concepts. Par exemple, on n'a jamais clairement établi ce que "produisent" les ressources collectives. Jusqu'à ce que cette question soit résolue, les analystes seront contraints d'utiliser des mesures de productivité comme le zéro, une valeur absolue ou encore à une valeur comparative à celle d'éléments afférents, par exemple l'immobilier; la valeur peut aussi correspondre à ce que certains groupes de personnes sont prêts à payer pour en conserver l'état naturel, etc. Bien que de telles approches aient toutes leur utilité, elles manquent de rigueur et fragmentent les opinions sur la façon de composer avec des phénomènes que l'on ne peut facilement relier au marché.

Les études de cas, et particulièrement celle qui traite de la politique applicable aux pesticides, laissent croire que les problèmes rattachés aux données et à l'information peuvent être un facteur limitatif en matière d'évaluation des politiques. Le manque de données, ou de fiabilité de données (lorsqu'elles sont disponibles), peuvent réduire la capacité des scientifiques compétents d'analyser les impacts afférents. Parfois, les données nécessaires n'ont pas été recueillies; le cas échéant, elles ne sont pas toujours disponibles pour la formulation de politiques et le processus d'évaluation, et ce, à cause d'une foule de raisons. D'autre part, les données disponibles peuvent manquer de rigueur, et leur utilité s'en ressent. Cette position est appuyée dans le Rapport sur le bilan de l'environnement (Environnement Canada 1986:3) : "Très peu d'efforts ont été déployés pour fournir une évaluation complète de l'état dans lequel se trouve l'environnement canadien. Les rapports actuels sont régionaux et répartis par secteurs plutôt que d'avoir une portée nationale et globale."

L'absence de données a été attribuée à plusieurs facteurs, mais parmi ceux qui relève du gouvernement fédéral, on note le plus souvent une diminution des fonds accordés à la recherche. Citons un exemple le Programme de subventions à la recherche sur les ressources en eau, dont le financement a diminué (en dollars constants de 1986) de 5 millions de dollars en 1971, à 250 000 \$ en 1986, alors qu'on mettait fin au programme. La réduction du financement accordé à ce programme et à d'autres élargit l'écart entre le besoin d'obtenir des réponses en matière de politiques, et la capacité scientifique de fournir ces réponses. Si l'on n'élargit pas bientôt le réservoir de ressources humaines capables de jeter un éclairage scientifique sur les aspects environnementaux des politiques, la capacité du Canada d'appliquer efficacement l'évaluation environnementale des politiques sera beaucoup limitée.

La réalisation d'objectifs peut être compromise par la divergence entre les besoins politiques et la capacité de réaction des scientifiques. Un exemple à ce propos sont les amendements de 1972 apportés à la loi américaine "US Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act"; cette loi exigeait que l'agence de protection de l'environnement examine l'enregistrement de 35 000 composés chimiques alors utilisés, en deçà d'une période de quatre ans. Cette date limite a été reportée d'un an en 1975, puis en 1978 on éliminait complètement toute référence à une période limite. On admet à présent que plusieurs années s'écouleront avant qu'on épuise la liste des examens en cours (NRC 1980:46).

Il est évident que la disponibilité et l'utilité des données recueillies varieront énormément en fonction de la nature précise de l'impact environnemental étudié. La liste des lacunes actuelles en matière d'environnement au Canada illustre cependant les défis que posent la disponibilité et le caractère adéquat des données quant à l'intégration des considérations environnementales au niveau des politiques (Stakeholder Group 1987:10-12):

- aucun réseau complet de sources d'information,
- aucun cadre complet décrivant l'envergure ou l'importance des interactions entre les activités humaines et l'environnement,
- une connaissance limitée, et souvent aucun moyen d'obtenir les données recueillies à leurs propres fins par l'industrie, les hôpitaux les universités et les instituts de recherche,
- les données portent souvent la cote confidentielle sans raison apparente,
- les écarts, les contradictions et une fragmentation caractérisent les efforts déployés par les gouvernements pour recueillir des données,
- des données insuffisantes pour permettre de comprendre les rapports entre l'activité économique et l'exploitation des ressources, ou encore pour permettre une analyse efficace des risques ou des études épidémiologiques,
- aucun organisme ni institution n'est capable de rassembler des données à portée environnementale et d'appuyer leur interprétation,
- l'insuffisance du programme courant de contrôle national pour déterminer quels sont les niveaux des substances toxiques que l'on trouve chez l'espèce humaine, la faune et le poisson, et
- des variations régionales significatives en matière de disponibilité des données.

L'INTÉGRATION DE LA SCIENCE DU MILIEU AUX DÉCISIONS POLITIQUES

La rapidité des changements technologiques constitue une source importante d'incertitude pour les décideurs. Le taux des changements technologiques sont beaucoup plus rapide que les changements des écosystèmes. Résultat, on présente une technologie, puis celle-ci est souvent modifiée bien avant que l'on ne comprenne pleinement toutes ses incidences environnementales. À l'avenir, il faudra faire preuve de **perdeuse** dans l'adoption de nouvelles techniques. Nous ne pouvons plus prendre pour acquis, par exemple, qu'un nouveau produit chimique est inoffensif tout simplement parce qu'on ne peut démontrer hors de tout doute, lors de sa présentation, que tel n'est pas le cas. Nos traditions scientifiques et juridiques nous ont enseigné à exiger des normes fort exigeantes dans le cadre de nos évaluations avant de prendre des décisions. Ces traditions, qui nous ont généralement bien servis dans le domaine social, sont inapplicables lorsque l'environnement doit porter le fardeau de la preuve. Selon l'expression de la Commission Macdonald (RCEVD 1985:526):

Les structures officielles qui permettent de régler des différends ou des problèmes bien définis ne conviennent généralement pas à la résolution des questions d'environnement. Dans ce domaine, les décisions à prendre dépendent de plus en plus souvent de l'application de preuves scientifiques et techniques ambiguës et provisoires à des questions à long terme qui touchent ou peuvent toucher aux intérêts d'un grand nombre de parties, dont certaines ne sont même pas identifiables.

Parmi les autres causes d'incertitude, notons que les avantages de l'exploitation, quoique parfois difficile à calculer précisément, demeurent tout au moins quantifiables. D'autre part, les risques pour l'environnement demeurent

généralement non quantifiables, parce que l'on reconnaît avoir consacré peu d'efforts pour mettre au point la méthodologie nécessaire. Cela pose un dilemme au niveau décisionnel. Faut-il agir dès à présent (et souvent à fort prix) avant que toute l'information ne soit recueillie et pouvons-nous risquer de prendre une mauvaise décision? Ou devons-nous plutôt accumuler encore plus de preuves avant d'agir, et courir par là le risque de faire face à des dommages irréversibles ou à des coûts encore plus élevés?

Compte tenu de son caractère irréductible, il n'est pas surprenant de noter que ce dilemme n'a pas toujours été résolu de la même façon. Ainsi les États-Unis se sont vigoureusement opposés à des contrôles plus serrés en matière de précipitations acides en alléguant qu'on se trouvait toujours en présence d'une incertitude scientifique et que l'on risquait de prendre une mauvaise décision. Dans un autre cas où la controverse scientifique demeure, soit celui de la destruction de la couche d'ozone par les chlorofluorocarbones (CFC), cependant, les États-Unis et d'autres pays ont convenu d'interdire la production des CFC même si l'on ne possédait pas de solutions de rechange économiques. Dans ce cas, les valeurs liées au milieu et à la conservation de la vie ont évidemment pesé beaucoup plus lourd que les préoccupations d'ordre économique.

La justesse des données et la disponibilité des questions sont importantes par rapport à la question vitale de savoir qui doit rassurer qui au sujet de la sécurité, ou de l'absence de sécurité, de la politique, du processus, du projet ou du produit étudié. Le président du comité consultatif de gestion en matière de pesticides déclarait récemment ce qui suit (Reguly 1988:99) :

Tout comme les écologistes ne peuvent démontrer avec certitude un effet nocif, de la même façon la partie défenderesse n'est pas en mesure de démontrer qu'il n'y a aucun danger. Cela vaut pour les deux côtés. La science actuelle n'est pas en mesure de déterminer si ces composés sont sécuritaires ou nocifs. La science peut seulement faire subir des tests à des animaux puis se prononcer sur un degré de risque acceptable.

Le jugement constitue un élément inéluctable de toute évaluation environnementale des politiques. La question de savoir qui doit porter le fardeau de la preuve devient une importante considération lorsque les données sont incomplètes et coûteuses à acquérir, et que les rapports de cause à effet peuvent être embrouillés. A cet égard, il faut

mentionner une loi récemment adoptée par la Californie pour réglementer les substances toxiques, puisque cette loi contre le fardeau de la preuve à l'industrie plutôt qu'au gouvernement. Cette législation remarquablement brève énonce tout simplement qu'une entreprise doit avertir le public si elle expose sciemment la collectivité à une substance entraînant un risque notable de cancers ou de malformations congénitales. Cette loi prévoit également que les citoyens peuvent entreprendre des poursuites pour assurer son application (Roberts 1989).

Quel contraste remarquable par rapport au récent programme de "choix environnemental", adopté par le gouvernement, en vertu duquel Environnement Canada, avec l'appui d'experts conseils, conserve la responsabilité initiale de démontrer qu'un produit est environnementalement sain (un comité technique de l'Association canadienne des normes aura la responsabilité d'effectuer un travail plus détaillé). Selon les dires du président du comité d'experts qui appuie Environnement Canada, cette tâche s'est avérée "énormément complexe" et le programme d'étiquetage progresse beaucoup plus lentement que prévu.

CONTRÔLE ET RESPONSABILITÉ DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES

L'hypothèse qui sous-tend de la discussion portant sur l'évaluation environnementale des politiques et de l'impact des activités humaines sur l'environnement, est que l'on pourrait mettre au point un indice normalisé de mesures globales de la qualité (ou de la durabilité) du milieu. Une fois élaborée et mise à jour de façon courante, une telle norme (ou étalon) deviendrait un instrument pour déterminer tel progrès ou la détérioration. Le Rapport sur le bilan de l'environnement exprime un scepticisme considérable quant à la possibilité de mettre au point une seule mesure. Des mesures limitées, applicables à des écosystèmes précis, demeurent cependant possibles et en sont à l'étape de la mise au point.

Même si l'on pouvait déterminer, à l'aide d'une norme généralement acceptable, qu'un progrès ou qu'une détérioration du milieu se produit, il sera probablement toujours très difficile de relier une telle tendance à des politiques gouvernementales précises. De plus, compte tenu du fait que les actions prises dans une juridiction affectent les conditions environnementales dans d'autres juridictions (interprovinciales et internationales), il peut être impossible dans certains cas d'établir un rapport de cause à effet avec les politiques globales du gouvernement national.

7. CONCLUSION

La prise en considération systématique des questions environnementales au niveau des politiques du gouvernement fédéral serait une mesure radicale. Paradoxalement, le processus actuel d'élaboration des politiques peut accommoder un tel examen. En raison de sa nature dérangement, il n'aboutira pas, à moins qu'un vaste ensemble de mesures interreliées ne viennent le renforcer. Il n'y a pas de moyen simple de garantir que le gouvernement intégrera réellement les questions environnementales au sein de ses processus de formulation des politiques.

Plusieurs initiatives semblent cependant très prometteuses pour l'actualisation de cet objectif. À notre avis, voici six des plus importantes initiatives à cet égard.

Responsabilité

On ne réussira à intégrer les questions environnementales aux politiques gouvernementales que lorsque les formulateurs de politiques accepteront la responsabilité des répercussions environnementales de leurs décisions. Le gouvernement peut déjà compter sur une foule de mécanismes internes pour une meilleure sensibilisation à l'environnement et pour encourager ses ministères et organismes à assumer une responsabilité à cet égard. De tels mécanismes comprennent le cycle de planification annuelle, les évaluations de programmes, les évaluations de rendement, les mémoires au Cabinet, l'élaboration de nouveaux règlements et la mise au point de stimulants visant à encourager et à récompenser les formulateurs de politiques pour réduire au minimum les conséquences environnementales de leurs choix politiques.

Bien qu'ils soient nécessaires, de tels mécanismes, ne suffiront sans doute pas à eux pour surmonter les nombreux obstacles qui s'opposent au renforcement de la responsabilité sectorielle dont il est question au chapitre 5. Une source de pression extérieure sera nécessaire pour vaincre la résistance institutionnelle au changement. Un commissaire parlementaire à l'environnement, dont le mandat ressemblerait à celui du vérificateur général, pourrait devenir une source réelle de pression en soumettant des rapports réguliers et publics sur les actions et processus des ministères fédéraux quant à la prise en considération des questions environnementales.

Adoption d'objectifs

La prise en considération des questions environnementales la formulation des politiques est un moyen d'en arriver à des types de croissance économique plus durable au regard de l'environnement. Cependant, cet objectif est trop vaste pour

guider les formulateurs de politiques dans la pratique. Il faut donc le définir selon les fonctions dont peuvent disposer les ministères pour concevoir leurs programmes et politiques. Le cas échéant, chaque ministère devrait définir ses propres objectifs en matière de développement durable et préparer un plan d'action pour les réaliser; le commissaire parlementaire procéderait ensuite à une évaluation.

Connaissances et méthodologie d'évaluation

Au niveau le plus fondamental, l'objectif d'une politique doit consister à rendre le futur différent du passé. La juste prévision des problèmes se fonde sur la capacité de prévoir les conséquences éventuelles d'une action donnée. Lorsque les répercussions environnementales sont plus éloignées dans l'espace et dans le temps, ont une nature cumulative où proviennent d'interactions complexes, il devient difficile d'établir avec certitude une relation causale.

Dans son document intitulé L'Environnement à l'heure de la concertation, le gouvernement fédéral signale que des données scientifiques précises sont nécessaires à une bonne politique environnementale et une réglementation utile (Environnement Canada 1990), et il propose de s'engager beaucoup plus à l'égard des sciences de l'environnement. De toute évidence, un tel engagement est nécessaire pour dépasser les limites imposées à l'évaluation des politiques par une information environnementale inconstante ou non disponible. De plus, il faudra élargir les techniques utilisées par les formulateurs de politiques pour traduire les données scientifiques en conclusions valables au niveau social, telles que l'analyse des coûts/bénéfices, l'analyse des risques, l'évaluation des impacts cumulatifs et autres, de façon à tenir davantage compte des considérations d'ordre environnemental. De nouvelles techniques, telles que la comptabilité des ressources naturelles ou des rétro-scénarios, grâce auxquelles on met au point des politiques en fonction d'un scénario voulu, peuvent également s'appliquer.

Consultation publique

De par sa nature, la formulation des politiques suppose des échanges. Lorsqu'on élargit la portée de la formation des politiques de façon à ce qu'elles comprennent des considérations environnementales, ces échanges deviennent plus complexes parce que les jugements de valeurs qui les sous-tendent deviennent alors plus explicites. Tels jugements ne doivent pas être effectués en vase clos par le gouvernement lorsque les questions politiques en jeu sont controversées ou peuvent entraîner des impacts environnementaux significatifs. Les récentes consultations

réunissant de nombreux intéressés quant à la conservation dans les régions nordiques, la politique énergétique, la réglementation des produits chimiques toxiques, la gestion des forêts et l'intégration environnement/économie constituent d'excellents modèles de consultation publique relativement aux politiques importantes. On doit imiter ces modèles pour tenter d'impliquer tous ceux qui s'intéressent à la promotion du développement durable.

L'évaluation de la réussite

L'un des plus grands défis à l'intégration des facteurs environnementaux au sein de la formulation des politiques consiste à mesurer les améliorations subséquentes de la qualité de l'environnement, ou encore, ce qui est plus difficile, une détérioration que l'on a réussi à éviter. Il s'ensuit que l'on devra mettre au point de nouvelles techniques pour fournir à la collectivité et aux formulateurs de politiques des indicateurs de réussite. À cet égard, le gouvernement propose d'intégrer les considérations environnementales au système de dossiers nationaux à caractère économique. Un système d'indicateurs du développement durable, pouvant mesurer périodiquement le changement grâce à des variables clés, constituerait un élargissement utile d'un tel système de mesure. Le troisième moyen de mesurer les progrès réalisés : les rapports sur l'état de l'environnement.

Deux remarques s'imposent au sujet de ces techniques : premièrement, elles ne visent pas simplement à fournir une information au sujet de l'environnement des ressources naturelles utiles aux formulateurs de politiques, mais aussi à renforcer la responsabilité politique. Tout comme on demande au gouvernement de rendre des comptes lorsque les principaux indicateurs économiques se détériorent, semblablement l'information environnementale doit être suffisamment accessible et fiable pour constituer une mesure équitable du rendement environnemental d'un gouvernement.

Le deuxième point est le suivant : la mesure d'une réussite ne sera digne de foi, et donc politiquement légitime, que si elle

est menée par un organisme faisant figure d'autorité et entièrement libre d'influences politiques. Cette condition a été satisfaite pour ce qui est de la comptabilité des ressources naturelles parce que Statistique Canada a réalisé le degré d'indépendance voulue. La préparation des rapports sur l'état de l'environnement, actuellement coordonnée par Environnement Canada au nom du gouvernement pris dans son entier, doit être assumée par un organisme privé fonctionnant indépendamment du gouvernement.

Questions administratives internes

La prise en considération routinière des questions environnementales en matière de politique exigera un changement d'attitude profond dans la plupart des ministères sectoriels du gouvernement. Elle exigera également que les analystes des politiques se perfectionnent afin de pouvoir tenir compte des facteurs d'ordre environnemental. Cela aura des répercussions notamment sur la formation du personnel, le recrutement, de l'évaluation du rendement et les consultations interministérielles.

Le fait d'accorder une plus grande priorité aux questions environnementales suppose aussi des changements dans l'appareil gouvernemental. Puis que l'environnement affecte les politiques gouvernementales dans leur ensemble, on doit trouver un mécanisme pour coordonner les politiques environnementales et les équilibrer en regard d'autres considérations.

L'accroissement des préoccupations du public quant à la détérioration du milieu laisse cependant croire que la collectivité appuie déjà massivement ces initiatives. La Commission Brundtland, le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, ainsi que la Commission Macdonald ont recommandé que l'on intègre les considérations environnementales à la formulation des politiques. Nos représentants élus ont maintenant le devoir de susciter les changements institutionnels et procéduraux nécessaires pour que cela devienne réalité.

ANNEXE I : EXAMEN DES ÉTUDES DE CAS

Deux thèmes reliés découlent des études de cas. Le premier est que les approches conceptuelles les plus souvent utilisées pour définir les questions environnementales sont trop limitées. Si les Canadiens “pataugent” à présent dans les problèmes environnementaux, ce n’est pas tellement en raison d’une confusion portant sur les causes de ces problèmes, mais plutôt à cause d’une tendance persistante à conceptualiser de façon très cloisonnée. L’instinct des formulateurs de politiques pousse ceux-ci à établir des limites précises pour cerner un problème, à ne travailler exclusivement qu’à l’intérieur de ces limites et à ne pas reconnaître les effets importants (soit les conséquences extérieures) dépassant ces limites. Ainsi, jusqu’à tout récemment, un formulateur “compétent” de politiques agricoles faisait la promotion de l’agriculture, même si ses efforts résultaient en une surproduction, une population agricole trop élevée, une diminution des terres humides, et en pesticides résiduels dans les aliments et l’eau. Semblablement, les gouvernements municipaux vont chercher de nouveaux sites pour le déversement des déchets solides jusqu’à l’épuisement des sites d’enfouissement plutôt que d’adopter une stratégie de réduction des déchets.

Dans ce contexte, l’expression “patauger” veut dire que le régime administratif fonctionne de la façon dont il a été conçu; chaque employé effectue son travail de façon responsable et protège ses propres intérêts, mais personne n’a la responsabilité de déterminer si la somme de tous ces intérêts individuels aboutissent à l’intérêt sociétal. La “main invisible” ne réalise pas son objectif lorsque le processus décisionnel est cloisonné.

Un deuxième thème commun aux études de cas est qu’on ne saurait plus longtemps passer outre aux limites de la croissance. Dans le passé, les formulateurs de politiques n’avaient pas à s’inquiéter de ces limites puisqu’on pouvait toujours repousser celles-ci (“l’éthique des régions pionnières”), ou encore parce que ces limites semblaient suffisamment éloignées pour n’avoir aucune importance réelle. L’équité intergénérationnelle ne constituait pas une préoccupation lorsque les ressources naturelles étaient abondantes, et les répercussions des activités humaines fort faibles. Il est maintenant apparent que les ressources dont on croyait auparavant qu’elles étaient infinies, telles que l’air pur, l’eau propre, les forêts tropicales et les océans, sont effectivement limitées. Dans un monde de plus en plus stressé par les impacts humains, le défaut d’envisager la dégradation environnementale réduira les options des générations futures. Pourtant, le fait de se tourner vers tels problèmes remet en question les fondements mêmes des politiques économiques actuelles.

Chacune des études de cas laisse entrevoir, à sa façon, que les secteurs étudiés sont au seuil critique. Il n’existe plus de

“cour arrière” commode où déverser les déchets; on n’est plus en mesure d’atteindre la sécurité énergétique en procédant tout simplement au forage de nouveaux puits de pétrole; l’accroissement de la production agricole est impossible sans entraîner des conséquences environnementales; les écosystèmes représentatifs ne sauraient être exclusivement protégés que s’il s’agit de terrains délaissés par le développement industriel.

Le tableau 1 compare les résumés de ces études de cas. On peut se les procurer en s’adressant à CCREE. Seules les conclusions principales de chacune sont données ci-dessous.

Politique agricole pour les provinces des Prairies

L’agriculture des Prairies se caractérise par des coûts fixes élevés, une faible marge de profit, ainsi que l’imprévisibilité des conditions rattachées aux marchés et aux récoltes. En sa qualité d’industrie, l’agriculture des Prairies fait face à de nombreux problèmes environnementaux. D’une part il y a la conservation, soit la protection de la productivité du sol pour les générations à venir. D’autre part, il y a les dommages à l’environnement, soit les effets des pratiques agricoles sur d’autres ressources, telles que la faune et l’eau. En troisième lieu, viennent les dommages infligés à l’agriculture par d’autres secteurs économiques. Une quatrième question, à caractère essentiellement social mais entraînant certains effets sur l’environnement, porte sur la façon dont doit être restructuré le secteur agricole dans les décennies à venir, en réaction à la conjoncture économique.

Cette étude de cas sur l’agriculture des Prairies porte sur une longue période, allant grosso modo de l’année 1900 au présent, au cours de laquelle les perceptions relatives à l’environnement ont beaucoup changé. Pendant une grande partie de cette période, l’environnement était essentiellement perçu comme une nature hostile à apprivoiser pour desservir les objectifs humains. Au cours des années 1930, on réorienta les pratiques agricoles et l’utilisation des terres en raison de la grande sécheresse qui démontrait que l’environnement ne pouvait plus appuyer un système agricole excessif. L’approche d’alors était essentiellement technocratique, et se basait sur le principe que le génie et la science peuvent modifier l’environnement de façon à mieux desservir les besoins du genre humain.

L’étude de cas sur l’agriculture révèle qu’il existe des rapports étroits entre les facteurs sociaux et environnementaux. De nombreux problèmes affligeant l’agriculture des Prairies proviennent du fait qu’en réaction aux forces du marché et aux politiques gouvernementales, trop de gens ont été incités à faire un usage intensif et abusif des sols. Afin d’être

POLITIQUE	AGRICULTURE : PRAIRIES	PROGRAMME NATIONAL ÉNERGÉTIQUE
Élaboration de la politique. (n° 1)	En réalité des politiques différentes ayant des origines et des objectifs différents. Multiple, "amorphe", évolutive. Surtout légiférée.	Clairement définie dans l'énoncé de politique, mais un ordre du jour "secret" et aucune participation publique. Une législation a été adoptée.
Est-ce que les risques pour l'environnement pourraient être connus, étaient connus, pris en considération, délaissés? (n°s 2, 3, 6)	Dans une grande mesure, impossibles à connaître lorsque la politique a été élaborée. Pas entièrement négligés, mais ne constituent pas une grande priorité.	Les risques pouvaient être et étaient connus. Pas complètement négligés, mais considérés comme étant le problème d'un autre.
Véritables conséquences environnementales : importantes, peu importantes, inexistantes, toujours incertaines. (n° 4)	Importantes; certains sont fort négatives.	Physiques/biologiques : mineures. Sociales : importantes, mais pas nécessairement négatives.
Est-ce que des modifications ont été apportées à la politique en raison des conséquences environnementales? Conséquences? Importantes, peu importantes, inexistantes. (n° 5)	Peu importantes.	Des actions correctives ont été prises pour atténuer ces conséquences.
Qu'aurait dû comprendre la politique d'un point de vue environnemental? (n° 7)	Cette question ne s'applique pas vraiment en raison de la conjoncture d'un passé lointain.	Dans ce cas-ci, la question se rapporte à l'excellence de la politique dans son entier du point de vue de l'environnement.
Mesures institutionnelles : positives, négatives, neutre. (n° 8)	Négatives; en raison du partage des compétences.	Le PNE a débouché sur des changements institutionnels positifs.
Conclusions générales/ commentaires. (comprend n° 9)	Un changement positif exige une meilleure compréhension (a) des coûts véritables (b) de l'agriculture dans un contexte socio-politique.	Cela démontre clairement la principale question de la façon d'évaluer une politique importante dans une optique environnementale.

TABLEAU 1. Un sommaire des études de cas

PARCS NATIONAUX	REVENDEICATIONS TERRITORIALES	DÉCHETS DU TORONTO MÉTROPOLITAIN
Évolutive; les objectifs sont assez bien définis; intégrée à une législation.	Une série d'énoncés de politiques dans le but de résoudre la question des titres de propriété autochtones. Aucune législation.	Évolutive, diffuse, confuse. Participation considérable de la collectivité. Très affectée par la Loi sur la protection de l'environnement,
Risques mineurs que l'on aurait pu mieux anticiper.	Les risques pouvaient être connus, mais ont généralement été laissés pour compte. Ne constituent pas une considération principale.	Les considérations d'ordre environnemental ont été largement influencées par l'évolution de la politique.
Mineures.	Importantes : à la fois positives et négatives.	Conséquences importantes de l'absence de politiques, les conséquences des politiques restent à déterminer.
Des actions correctives sont continuellement prises.	Certaines modifications, mais probablement pas en réaction directe aux conséquences environnementales.	Importantes.
Rien n'est identifié.	Une reconnaissance de l'objectif de l'autonomie des autochtones fondée sur une utilisation intelligente des ressources.	La question ici est de savoir ce qu'aurait dû contenir la politique environnementale selon d'autres objectifs.
Amélioration des moyens nécessaires pour tenir compte des objectifs visés par les parc nationaux pour ce qui est de l'élaboration d'autres politiques.	De neutres à négatives.	Uncertaines (à débattre), mais certains aspects négatifs.
Une EIE d'autre politiques et programmes serait avantageuse dans l'optique nationale des parcs.	Cela démontre le besoin de comprendre les liens socio-économiques, politiques et environnementaux comme fondement des EIE.	Cela pose la question de savoir comment réaliser un équilibre entre la protection du milieu et d'autres besoins.

efficace au regard de l'environnement et de l'économie, le secteur agricole des Prairies doit réduire ses effectifs; pourtant, le concept de la réduction du nombre et des dimensions des entreprises agricoles et des agriculteurs entraîne d'énormes conséquences sociales.

L'étude des répercussions des politiques agricoles est ralentie à cause d'importants manques de données. Il faut obtenir beaucoup plus d'information sur les coûts globaux de l'agriculture, particulièrement ceux rattachés à la perte des sols, à la dispersion des produits chimiques, à l'assèchement des terres humides, aux coûts du remplissage rattaché aux pratiques agricoles, etc. On doit aussi s'intéresser davantage aux coûts imposés à l'agriculture par les activités d'autres secteurs économiques, et tout spécialement les coûts considérables entraînés par d'éventuelles variations climatiques.

Les politiques agricoles sont fort délicates au niveau politique, ce qui rend encore plus difficile leur formulation. Le processus de l'élaboration de politiques agricoles ayant des effets plus bénins sur l'environnement se bute à de multiples juridictions et à l'existence d'intérêts acquis fort puissants.

L'application de l'EIE aux politiques agricoles n'est pas une simple question de techniques. Elle exige de saisir les facteurs institutionnels entourant ces politiques, et d'en définir rigoureusement les objectifs. Ces facteurs institutionnels sont complexes parce que l'agriculture des Prairies est devenue un mode de vie pour une large couche de la population.

Le Programme national énergétique

Le Programme national énergétique (PNE) doit être envisagé par rapport à la façon dont les pays industrialisés ont traditionnellement géré leurs ressources énergétiques. Pris collectivement, ces pays ont consommé beaucoup plus d'énergie qu'ils n'en ont produit (le Canada constitue à cet égard l'une des rares exceptions), et leur consommation a été entachée de gaspillage. Les taux élevés de consommation d'énergie du monde industrialisé sont la cause d'une détérioration marquée de l'environnement mondial, et ils perpétueront sans doute les déséquilibres économiques à l'échelle globale.

Historiquement, les formulateurs de politiques énergétiques se sont préoccupés d'accroître l'approvisionnement énergétique pour satisfaire une demande dotée, croyait-on, d'une croissance autonome. Cette approche troquait implicitement la protection de la qualité du milieu pour un accroissement de l'approvisionnement énergétique : aucun autre secteur économique n'a eu de répercussions aussi importantes sur l'environnement que celui de la production, de la distribution et de l'utilisation de l'énergie. Selon la Commission Brundtland, "le choix d'une stratégie énergétique entraîne inévitablement un choix environnemental".

Le PNE représente l'apogée des politiques adoptées depuis le début des années 1970 par le gouvernement du Canada. Élaboré en secret dans le contexte de la crise du pétrole, le PNE définissait les dossiers énergétiques critiques en 1980 la disponibilité connue du pétrole et sa tarification. Bien que de nombreuses solutions aient été proposées pour résoudre ce problème, la solution qui mobilisa le plus de ressources fut la recherche de nouvelles sources de pétrole dans les régions éloignées du Canada. Des milliards de dollars pour l'exploration ont été transférés des provinces de l'Ouest à l'Arctique, et aux régions extra-côtières de l'Est, pour tenter d'assurer l'autonomie pétrolière du Canada.

Le PNE reconnaissait l'inévitabilité de certains coûts environnementaux rattachés à l'exploration et aux exploitations en régions éloignées. Conséquemment, le programme renforçait la réglementation visant à contrôler ces coûts. Cependant, cette approche n'était aucunement liée à un examen systématique des risques environnementaux et ne prévoyait une évaluation et un contrôle que dans des cas précis.

Il existait alors des options alternatives comportant moins de risques environnementaux pour atteindre l'objectif du gouvernement en matière de sécurité énergétique (p. ex., la création de réserves pétrolières stratégiques, une attention accrue à la promotion de l'efficacité énergétique). Certaines de ces options, cependant, furent jugées politiquement et économiquement inacceptables; par exemple, le fait de permettre au prix national du pétrole d'atteindre les niveaux internationaux. En dernière analyse, l'objectif non déclaré du PNE (soit une redistribution des pouvoirs politiques et économiques au profit du gouvernement fédéral) imposait un choix d'instruments politiques ne comprenant pas un examen complet de stratégies aux répercussions environnementales atténuées.

Politique des parcs nationaux

La création d'un parc comporte l'obligation d'équilibrer les valeurs économiques et environnementales, entre la protection et l'exploitation du terrain. Le fait que les nouveaux parcs ne sont créés qu'au prix de difficultés considérables démontre que cet équilibre a traditionnellement favorisé les facteurs d'exploitation. Au niveau fédéral, Environnement Canada a adopté, comme principal objectif des parcs nationaux, la protection des paysages naturels au profit des générations présentes et futures. L'approche des provinces est beaucoup plus variée, puisqu'elle prévoit non seulement la préservation, mais aussi certaines utilisations industrielles et récréatives. L'étude de cas décrit le concept des Terres du patrimoine canadien, lequel prévoit la conservation des principaux terrains d'un secteur donné, tout en permettant d'autres utilisations pour les habitats moins essentiels.

Il n'est pas toujours possible d'atteindre l'équilibre que suppose un usage multiple. Dans certains secteurs, tels le détroit de Lancaster et l'archipel South Moresby, la préservation et l'exploitation semblent être des objectifs mutuellement exclusifs. Dans ces cas-la, le résultat d'un tel conflit est fort souvent déterminé par l'efficacité relative des divers intéressés. Bien qu'elle s'appuie sur la plus puissante législation du Canada en matière de conservation, la politique des parcs nationaux doit souvent céder le pas à d'autres politiques et programmes, dont plusieurs ont un fondement législatif plus faible. La politique des parcs démontre que les politiques n'ont pas toutes un statut égal. L'évaluation de l'impact environnemental d'une politique doit tenir compte de l'importance et de l'élan d'une politique relativement à ses concurrentes.

D'autre part, l'obligation juridique de protéger l'état naturel des parcs nationaux peut avoir des conséquences inattendues. Ainsi, en l'absence de la création de zones-tampon, les exigences visant la protection des parcs peuvent rediriger l'exploitation et les impacts afférents vers les terrains voisins. La protection complète de l'environnement d'un parc peut aussi déboucher sur la création d'écosystèmes artificiels, tels que des forêts dépourvues d'un élément de renouvellement naturel, soit le feu.

Les politiques des parcs se caractérisent, plus que toutes autres, par l'engagement formel de consulter le public au cours de la formulation et de l'application des politiques. Cette pratique tend à situer la résolution des conflits, y compris l'équilibre entre les valeurs économiques et environnementales, au cœur du processus, où l'on peut traiter cette question ouvertement.

Politique fédérale sur les revendications territoriales

La politique fédérale sur les revendications territoriales des autochtones remonte à la Proclamation royale de 1763, il y a plus de 200 ans. Et pourtant, en dépit de la négociation de plusieurs traités avec diverses collectivités autochtones depuis lors, presque la moitié du Canada était exclue en 1988 de ces traités et fait donc maintenant objet de revendications territoriales. Ces revendications "globales" existent surtout dans le Nord, en Colombie-Britannique, au Québec et au Labrador.

La politique actuelle sur les revendications territoriales remonte au milieu des années 1970. Ses répercussions environnementales sont moins directes que celles des autres politiques examinées dans le cadre de cette étude, puisqu'elles dépendent surtout des approches institutionnelles adoptées pour partager les fonctions de la gestion du milieu entre le gouvernement et les organismes autochtones. Initialement, cette politique ne prévoyait aucunement ses éventuels impacts sur l'environnement. Fait peut-être encore

plus surprenant, la politique ne laissait que peu de place aux besoins socio-économiques à long terme des autochtones affectés, ainsi qu'au degré jusqu'où tels besoins pourraient être desservis par une mise en valeur intelligente des ressources avoisinantes.

Le principal objectif de cette politique a été de nature juridique, à savoir, la cession complète et finale des droits des occupants autochtones en échange de compensations précises : terrains, argent, droits de chasse et certains pouvoirs consultatifs en matière de gestion des ressources. La confrontation sous-jacente de cet objectif, ainsi que son intolérance à l'égard des résultats ambigus, ont rendu difficile toute modification de cette politique.

Bien que les groupes autochtones aient plusieurs motifs de vouloir régler leurs revendications, un des grands principes sous-jacents de leur négociation est l'objectif d'obtenir un meilleur contrôle des ressources renouvelables. Malheureusement, certaines revendications modifiant les responsabilités institutionnelles pour l'administration et la conservation des ressources naturelles ont souvent eu pour conséquence directe d'ajouter de nouvelles fonctions consultatives. Il n'est pas du tout évident qu'une telle prolifération bureaucratique soit efficace.

En dépit d'efforts prometteurs déployés par le groupe d'étude de la politique des revendications globales 1985, la politique actuelle ne s'engage pas explicitement à appuyer l'objectif d'une auto-suffisance maximale pour les autochtones grâce à l'utilisation durable des ressources terrestres.

Gestion des déchets solides du Toronto métropolitain

Bien que le problème du traitement des déchets solides dans la région du Toronto métropolitain soit une question strictement locale, il représente aussi un problème d'envergure nationale. La plupart des Canadiens vivent actuellement dans des centres urbains, dont plusieurs sont aux prises avec des problèmes de traitement de déchets comparables à ceux de Toronto.

La gestion des déchets n'a pas de l'importance comme question environnementale pour la région de Toronto que lorsque le problème est devenu aigu. Cette situation est typique des impacts environnementaux cumulatifs, dont chaque niveau semble très limité par rapport au problème pris dans son entier ou encore à la capacité d'absorption de l'environnement. Les principales raisons pour lesquelles cette question a été négligée dans ce cas-ci étaient les suivantes : (i) la rapidité de l'accroissement des déchets et leur proportion non biodégradable; (ii) la fragmentation des responsabilités parmi les autorités locales, la municipalité de Toronto et les autorités provinciales.

La situation du traitement de déchets dans la région de Toronto en est une de cloisonnement des problèmes (p. ex., la protection du milieu, le traitement des déchets) et de **réaction** à ces problèmes, plutôt que d'anticipation, par voie de secteurs distincts de responsabilité. Si toutes ces instances s'étaient penchées sur un seul dossier, il est probable qu'on aurait identifié les problèmes plus **tôt**, et que ceux-ci auraient été définis de façon plus claire et traités plus efficacement.

On ne saurait résoudre le problème de la gestion des déchets en cherchant des sites d'enfouissement, pas plus qu'on ne saurait régler le dossier de la santé communautaire en se contentant de traiter les malades. Ces questions impliquent des attitudes sociales d'importantes questions économiques et environnementales ainsi qu'une foule d'organismes gouvernementaux. Parmi ces facteurs, il a été extrêmement difficile de modifier les attitudes sociales, soit la volonté d'extérioriser les coûts d'un mode de vie, telles que manifestées par le symptôme du "pas dans ma cour arrière".

ANNEXE II : RAPPORT DU PREMIER ATELIER

En 1987, le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale demandait à l'Académie Rawson des sciences de l'eau d'entreprendre un projet-pilote pour examiner les répercussions des politiques gouvernementales en matière d'environnement. Dans le cadre de ce projet, l'Académie Rawson organisait un atelier le 5 avril 1988 pour se pencher sur quatre principales questions :

1. L'évaluation environnementale des politiques est-elle nécessaire à l'intégration des facteurs économiques et environnementaux au processus décisionnel du gouvernement?
2. Quelles sont les principales questions et obstacles à sa mise en oeuvre?
3. Comment peut-on surmonter tels obstacles?
4. Quels sont les principaux domaines en suspens devant faire l'objet d'une analyse ultérieure?

La liste des participants de cet atelier figure en annexe.

L'évaluation environnementale des politiques est-elle nécessaire?

Les participants ont accepté le principe que les politiques gouvernementales doivent être évaluées en fonction de leurs impacts économiques et environnementaux. On a fait remarquer que d'ici un certain temps, les facteurs environnementaux joueront inévitablement un rôle plus important en matière de politique publique. Le changement remarquablement rapide des attitudes de la collectivité à l'égard de l'environnement, depuis deux décennies, a été cité pour appuyer cette opinion. Un nombre croissant de formulateurs de politiques sont sensibilisés aux besoins de prendre davantage en considération les facteurs environnementaux et de reconnaître que la dégradation du milieu peut nuire à la perspective économique. Plusieurs autres doivent cependant être convaincus en la matière. Il est important que les preuves éloquentes sur le rapport qui existe entre les politiques économiques et environnementales soient portées à l'attention de tous les formulateurs de politiques, compte tenu du fait que le gouvernement aura de toute évidence un rôle important pour la promotion des politiques économiques durables en matière d'environnement. On a cependant fait remarquer que le gouvernement ne réexamine que rarement ses politiques fondamentales, et que la prise de décisions environnementales et économiques doit donc surtout s'intégrer progressivement aux autres politiques actuelles.

Questions et obstacles

Un des participants faisait remarquer que la politique environnementale est infantile comparée aux domaines tels que l'éducation et la santé. Les institutions qui doivent traiter des questions environnementales n'ont pas atteint un niveau de croissance suffisant, et le consensus nécessaire à une action sociale n'a pas encore été requis. Et pourtant, en raison de la rapidité de la dégradation de l'environnement, les changements de politiques doivent se produire beaucoup plus vite que dans le cas de la santé ou de l'éducation.

Un participant opinait que le débat sur l'évaluation environnementale des politiques est désavantagé par l'absence d'une définition courante de l'expression "développement durable". Il proposait qu'Environnement Canada participe à la définition de cette expression et identifie les secteurs où l'évaluation environnementale des politiques doit s'effectuer de toute urgence. Un autre participant, qui n'était pas en désaccord avec cette suggestion, arguait cependant qu'une définition précise du développement durable n'est pas essentielle à l'élaboration de politiques en la matière.

Malgré le caractère vague de ce concept, tous convenaient que le principal obstacle à la réalisation de politiques durables n'est pas leur définition, mais plutôt un élément politique, en ce que les conséquences de leur application, selon un participant, pourraient beaucoup déranger. Les politiques agricoles actuelles du gouvernement, qui tolèrent et parfois même incitent les agriculteurs à appauvrir leurs terres ont été citées comme exemples de la façon dont certaines politiques s'opposent à l'idéal du développement durable. Dans ce cas-ci, on arguait qu'il est irréaliste de s'attendre à un changement profond d'orientation des politiques jusqu'à ce que ceux qui profitent le plus des politiques actuelles, soit les agriculteurs eux-mêmes, comprennent qu'un changement est nécessaire. On mentionnait donc l'agriculture comme un Secteur où le gouvernement doit faire preuve de leadership pour faire comprendre quels sont les besoins rattachés au développement durable.

On notait que sans doute l'obstacle le plus important à l'adoption de politiques durables en matière d'environnement est de nature constitutionnelle. Les institutions dont l'existence dépend du statu quo le contestent rarement. Des pressions venant de l'extérieur s'avéreront donc nécessaires pour provoquer un changement et pour rehausser le niveau de préoccupations en matière d'environnement, au sein du gouvernement tout entier. La discussion a porté surtout sur cette question (voir plus bas).

Enfin, on relevait rapidement trois éventuels obstacles au changement :

- les gouvernements fédéral et provinciaux ont une juridiction partagée en matière d'économie et d'environnement; ni l'un ni l'autre niveau de gouvernement n'a donc le loisir d'agir indépendamment,
- bien que les préoccupations du public au sujet de l'environnement soient évidentes, il n'est pas clair jusqu'à quel point les consommateurs et les contribuables voudront défrayer la note pour l'assainissement du milieu. Certains facteurs laissent croire cependant qu'ils sont prêts à payer davantage dans plusieurs cas, et
- pour plaire à l'électorat, les gouvernements ont tendance à accorder plus d'importance aux objectifs quantifiables à court terme, tels que la création d'emplois, plutôt qu'à la réalisation d'objectifs environnementaux qui, de leur propre nature, sont souvent plus vagues et de plus longue portée. L'élection en 1985 d'un gouvernement libéral ontarien peut signifier que les questions d'ordre environnemental sont maintenant rattachées aux questions économiques, pour ce qui est des priorités politiques.

Comment surmonter les obstacles

L'ensemble de la discussion a porté sur ce point. On a remarqué qu'initialement un système de stimulants visant à encourager une participation volontaire de la part des secteurs privé et public pourrait davantage réussir à promouvoir le développement durable qu'une approche réglementaire. Cependant, les participants ont consacré l'ensemble de leur discussion à deux autres stratégies, soit la réforme des institutions et les communications.

Réforme des institutions

Le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie a recommandé que tous les mémoires au Cabinet contiennent une section portant sur les impacts environnementaux. Cette recommandation a fait l'objet de discussions en cours d'atelier. Un participant opinait qu'une telle mesure aiderait les décideurs à examiner les préoccupations environnementales. D'autres participants, cependant, croyaient le contraire, déclarant que la préparation d'une section environnementale dans les mémoires au Cabinet pourrait facilement devenir un exercice mécanique, lequel pourrait vite dévaluer son utilité.

Une autre recommandation de ce groupe de travail : que le ministre de l'Environnement soit nommé au Comité des

priorités et de la planification du Cabinet. Un certain scepticisme a été aussi exprimé dans ce cas-ci quant à l'utilité d'une telle mesure, puisqu'on croyait qu'il s'agirait surtout d'un geste symbolique, à moins qu'une réforme plus substantielle ne l'accompagne. Bien que la discussion n'ait pas porté sur une stratégie de réforme institutionnelle proprement dite, les participants ont convenu que pour intégrer avec succès les facteurs environnementaux au processus décisionnel, il faut absolument modifier la façon dont on perçoit l'environnement.

Cette intégration doit constituer la responsabilité de tous les ministères, et non pas seulement celle du ministère de l'Environnement. Un intervenant soutenait que tous les ministres doivent se considérer comme "ministre de l'environnement" et qu'ils pourraient retirer un avantage politique d'une telle attitude, compte tenu du grand intérêt accordé par le public à cette question. On faisait remarquer que quelques ministères, tels qu'Énergie, Mines et Ressources (EMR), ont récemment créé ou renforcé des unités environnementales, mais qu'il ne s'agit toujours que de quelques organismes fédéraux. Grâce au processus de Confluences énergétiques, EMR a également consacré des efforts considérables à l'examen de l'application des concepts du développement durable aux politiques énergétiques.

Les participants ont examiné attentivement deux initiatives, dont l'une en Grande-Bretagne et l'autre en Nouvelle-Zélande, conçues pour appuyer les efforts de ces gouvernements en matière de protection de l'environnement. L'initiative britannique comprenait la création d'une Commission royale permanente sur l'environnement devant soumettre annuellement un rapport au Parlement. Cette commission est composée des représentants de diverses parties intéressées, pour lui conférer une plus grande légitimité. En plus de son rapport général, cette commission analyse chaque année un dossier à fond. On faisait remarquer que le ministère britannique de l'Environnement a déjà utilisé cette commission pour sensibiliser le public à certains dossiers.

D'autre part, la Nouvelle-Zélande a choisi de nommer un commissaire à l'Environnement pour évaluer la feuille de route du gouvernement en matière d'environnement et pour faire rapport au Parlement de l'utilité et de l'application des lois environnementales de la Nouvelle-Zélande. Bien que la nomination d'un commissaire à l'Environnement se rapportant au Parlement ressemble à l'approche récemment adoptée par le Canada dans d'autres secteurs de la politique publique, tels celui des langues officielles, l'accès à l'information et l'éthique gouvernementale, de nombreux participants ont manifesté un scepticisme quant à la volonté du gouvernement d'accepter la présence d'un autre "chien de garde". On remarquait cependant qu'un organisme indépendant pourrait mieux réussir à renforcer les efforts déployés par le gouvernement pour promouvoir le développement durable, plutôt que ceux des institutions publiques existantes.

Communications

Les participants convenaient que le degré de préoccupation du public en matière d'environnement est extrêmement élevé, mais ils n'étaient pas sûrs jusqu'à quel point les Canadiens comprennent la complexité des dossiers environnementaux. On a souligné l'importance de communiquer au public la nature à long terme des problèmes environnementaux du Canada, et l'absence conséquente de solutions rapides. On a suggéré que le ministre de l'Environnement fasse à chaque année une déclaration sur l'état de l'environnement au Canada, dans le cadre d'un effort de communication du gouvernement pour informer les Canadiens quant à ses réalisations en matière d'environnement et à la nature des dangers résiduels.

Cet effort de communication doit cependant s'adresser au gouvernement lui-même, puisque la plupart des ministères n'apprécient pas à sa juste valeur la dimension économique des problèmes environnementaux auxquels le pays fait face. Dans ce contexte, on posait la question de savoir comment l'élaboration de politiques durables pourrait devenir un exercice positif. Comment faire connaître les premiers succès? Comment renforcer des mesures positives? La même personne soulignait l'importance de célébrer les réussites environnementales avec plus d'éclat, puisqu'une réussite en entraîne d'autres.

Recherches supplémentaires

Plusieurs domaines ont été proposés durant le cours de l'atelier comme éventuels sujets de recherche. Ils comprennent :

- une définition des divers aspects du concept de développement durable;
- l'identification de domaines prioritaires pour l'application de l'évaluation environnementale des politiques;
- on a suggéré que l'énergie, et en particulier les carburants servant au transport, constituent un domaine exigeant des stratégies de développement durable;
- la mise sur pied de stimulants pour encourager l'industrie à incorporer les facteurs environnementaux aux décisions économiques;
- une étude sur l'utilité de créer un poste de commissaire de l'Environnement, soit un "vérificateur général pour l'environnement", ou encore une commission royale permanente sur l'Environnement.

CONCLUSION

La difficulté de quantifier l'urgence de mettre en oeuvre des politiques durables de l'environnement a été soulignée par de nombreux intervenants. Selon un des participants, cependant, le gouvernement a un choix fort clair : il peut négliger cette question et la transformer en "industrie artisanale", ou encore peut-il profiter de l'appui du public pour atteindre un nouveau plateau. On remarquait que les attentes du public et des entreprises sont élevées à la suite du rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, et que le gouvernement doit démontrer son engagement à l'égard des recommandations du groupe de travail si l'on veut que les entreprises continuent à participer au processus en question.

PARTICIPANTS

Dalton Camp

Conseiller principal au Cabinet
Bureau du Conseil privé

Peter Jacobs

Professeur, Université de Montréal
Président de l'atelier

Arthur Kroeger

Sous-ministre
Énergie, Mines et Ressources Canada

Elisabeth May

Conseillère principale auprès du ministre de l'Environnement

George Miller

Président
Association minière du Canada

Ray Protti

Secrétaire adjoint au Cabinet
Bureau du Conseil privé

Ray Robinson

Président exécutif
Bureau fédéral d'évaluation et d'examen environnemental

Bob Slater

Sous-ministre adjoint
Environnement Canada

M. Roy Aitken

vice-président général de la Société INCO
et

M^{me} Grace Patterson

vice-présidente de la Commission des évaluations
environnementales de l'Ontario
ont été invités mais n'ont pu participer à l'atelier.

ANNEXE III : LISTE DES PARTICIPANTS ET PROGRAMME DES ATELIERS, FÉVRIER 1989

PROJET SUR L'ÉVALUATION INTÉGRÉE DES POLITIQUES

Hôtel Park Lane,
111, rue Cooper
Ottawa

Le 10 février 1989

ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER

<p>12 h 00 Déjeuner (offert)</p>	
<p>12 h 30 Poursuite de discussion</p>	<p>Qui doit effectuer les évaluations intégrées des politiques</p> <p>À quelle étape ces évaluations doivent-elles se produire?</p> <p>Comment doit-on encourager l'imputabilité ministérielle pour les implications environnementales de leurs propres activités?</p> <p>Quel doit être le rôle des organismes centraux quant à l'évaluation intégrée des politiques?</p> <p>Quelle importance doit-on accorder à la consultation des tierces parties quant à l'évaluation intégrée des politiques?</p> <p>Comment évaluer la réussite?</p>
<p>9 h 30 Remarques préliminaires du président (objectifs de l'étude, présentation des participants)</p>	
<p>9 h 45 Présentation des questions relevant des études de cas</p>	
<p>10 h 00 Identification des obstacles à l'évaluation intégrée des politiques</p>	
<p>11 h 00 Discussions des sujets</p> <p>Quelle est l'envergure voulue des questions qui doivent relever de l'évaluation intégrée des politiques</p>	<p>15 h 15 Commentaires de clôture par le groupe de travail et les participants</p> <p>15 h 30 Fin de l'atelier</p>

LISTE DES PARTICIPANTS DE L'ATELIER

Gouvernement fédéral

Jay Barclay

Énergie, Mines et Ressources

Jim Maxwell

Environnement Canada

Ray Robinson

Bureau fédéral d'évaluation et d'examen environnemental

Maurice Ruel

Énergie, Mines et Ressources

Tom Wise

Agriculture Canada

Jill Wogin

Ministère des Finances

Autres organismes

Grette Bridgewater

Université de Calgary

Ray Brouzes

Société Alcan

Bruce Doern

Université Carleton

Don Gamble

Académie Rawson

Linda Hannah

Ministère de l'Environnement de la C.-B.

Graham Hardman

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Stephen Hazell

Fédération canadienne de la faune

Louise Kingsley

Commission de la Capitale nationale

John Merritt

Comité canadien des ressources de l'Arctique

CCREE

Peter Jacobs

Patrice LeBlanc

Fred Roots

Louise Roy

Bob Weir

Groupe de travail

François Bregha

Jamie Benidickson

Tom Shillington

Ed Weick

BIBLIOGRAPHIE

- Bureau de privatisation et affaires réglementaires. 1986. *Projet de réglementation fédérale*. Approvisionnement et services Canada, Ottawa.
- Centre for Our Common Future. 1989. *Brundtland Bulletin* 6.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. 1985. Approvisionnement et services Canada, Ottawa.
- Council on Environmental Quality. Undated. *Indicators of Environmental Significance*. U.S. Government, Washington D.C.
- Énergie, mines et ressources Canada. 1988. *L'engagement d'EMR en vers l'environnement*. Approvisionnement et services Canada, Ottawa.
- Énergie, mines et ressources Canada. 1988. *Ebauche d'un guide d'examen préalable des répercussions environnementales*. Approvisionnement et services Canada, Ottawa.
- Environnement Canada. 1990. *L'environnement à l'heure de la concertation*. Approvisionnement et services Canada, Ottawa.
- Environmental Protection Agency. 1987. *EPA's Use of Benefit/Cost Analysis 1981-86*. Environmental Protection Agency, Washington, DC.
- Holtz, Susan. 1989. *Opportunity for Implementing Environmentally Sustainable Policies*. Green Energy Conference. Montreal QC.
- Holtz, Susan. *Environment/Economy Integration: Great Expectations*. Cinquième colloque annuel sur les Affaires gouvernementales de l'APCA.
- Jenkins, William, I. 1978. *Policy Analysis*. London, U.K.: Martin Roberts.
- O'Riordon, Timothy. 1976. Policy Making and Environmental Management: Some Thoughts on Process and Research Issues. *Natural Resources Law Journal* 16.
- Reguly, Bob. 1988. The Alachlor Trials. *Harrowsmith* XIII:3.
- Roberts, Leslie. 1989. A Corrosive Fight over California's Toxics Law. *Science* 243.
- The Stakeholder Group on Environmental Reporting. 1987. *A Study of Environmental Reporting in Canada*. Approvisionnement et services Canada, Ottawa.
- Taylor, Serge. 1984. *Making Bureaucracies Think: The Environmental Impact Statement of Administrative Reform*. Stanford: Stanford University Press.
- Tuohy, Caroline. 1988. *Commentary on Gerald Frug*. Commission canadienne de réforme du droit. Conférence sur le droit administratif, septembre 1988.
- United States National Research Council. 1980. *Regulating Pesticides*. Washington, D.C.
- White, Lynn Jr. 1967. The Historical Roots of Our Ecological Crisis. *Science* 155.

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

MEMBRES DU CONSEIL

Tom Beck
422 33rd Avenue N.W.
Calgary, Alberta
T2C 0B4

Peter Boot hroyd
School of Community &
Regional Planning
2206 East Mall
University of British Columbia
Vancouver, B.C.
V6T 1W5

Katherine Davies
44 Eastmount Avenue
Toronto, Ontario
M4K 1V1

Nancy Doubleday
Inuit Circumpolar **Conference**
Suite 510, 170 Laurier Ave. W.
Ottawa, Ontario
K1P 5V5

Michel Gariépy
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal, Québec
H3C 3J7

Susan Holtz
Stanbrae Road, Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5 Armdale, N.S.
B3L 4J5

Esther Jacko
Whitefish River Council
General Delivery
Birch Island, Ontario
POP 1A0

David Kiell
Newfoundland and
Labrador Hydro
P.O. Box 12400
St. John's, Newfoundland
A1A 2X3

Luc Ouimet
Ville de Montréal
300, rue Saint-Paul Est
3^e étage
Montréal, Québec
H2Y 1H2

Fred Roots
Environnement Canada
200 Sacré-Coeur Boulevard
10th Floor, Fontaine Building
Hull, Québec
K1A 0H3

Louise Roy
Environnement et relations avec
les groupes d'intérêts public
3855, avenue Northcliffe
Montréal (Québec)
H4A 3K9

Robert Walker
Environment
Saskatchewan Power
Corporation
2025 Victoria Avenue
8th Floor, West Wing
Regina, Saskatchewan
S4P 0S1

CCREE SECRÉTARIAT

John F. Herity
Direction de la politique et de l'administration
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13^{ième} étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Patrice LeBlanc
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13^{ième} étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Husain Sadar
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
13^{ième} étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Robert H. Weir
Directeur
Le service professionnel
Environnement
Agence canadienne de **développement** international
200, Promenade du Portage
Place du Centre,
chambre 735, 7^{ième} étage
Hull (Québec)
K1A 0G4

Barry Sadler
Institute of the North
American West
1631, promenade Barksdale
Victoria (Columbie-Britannique)
V8N 5A8

Chantal Sirous
Canadian Environmental
Assessment Research Council
200, boulevard Sacré-Coeur
13^{ième} étage, Immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3

Robert Boulden
Division des systèmes des impacts
environnementaux
Environnement Canada
351, boulevard St-Joseph
15^{ième} étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec)
K1A 0H3