Rapport de la réunion d'étude sur le renforcement de l'évaluation environnementale des politiques

François Bregha

Rapport manuscrit préparé pour le
Conseil canadien de la recherche sur
l'évaluation environnementale
18 novembre 1990

TABLE DES MATIERES

1.	**Antécédents**	1
2.	**L'imputabilité**	2
2.1	Les approches	2
2.2	Définir les buts	4
2.3	Surveiller l'évaluation des politiques	6
2.4	Conclusion	6
3.	L'accès du public	7
3.1	Accès à l'information	7
3.2	Faire participer le public	8
3.3	Conclusion	11
4.	Mesurer l'efficacité	11
4.1	Comment mesurer l'efficacité ?	11
4.2	Considérations d'ordre institutionnel	12

Annexes

1. Ordre du jour de la réunion d'étude
2. Liste des participants
3. Document de travail
4. Présentation au Comité de la Chambre des communes

1. Antécédents

Le 18 juin 1990, l'honorable Robert de Cotret, Ministre de l'Environnement, annonçait dans le cadre de la réforme du processus d'examen des évaluations environnementales (PEEE) que les principales politiques du gouvernement fédéral seraient désormais assujetties à l'évaluation environnementale'. On pouvait lire dans la fiche d'information qui accompagnait l'annonce de M. de Cotret que:

> Au nombre des principaux éléments de la réforme, le gouvernement est en train de mettre au point un processus novateur et grandement amélioré d'évaluation environnementale des nouvelles politiques et des nouveaux programmes.. . Puisqu'il s'agit d'évaluations de très grande envergure, il faut établir des procédures différentes de celles qui concernent l'évaluation de projets...

En octobre, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) écrivait au Premier Ministre pour commenter l'initiative de M. de Cotret et lui exprimer son appui. Plus particulièrement, la TRNEE recommandait :

- la nomination d'un commissaire parlementaire pour vérifier l'évaluation environnementale des politiques;
- la publication de toute documentation pertinente à l'évaluation; et
- plusieurs autres mesures d'appui relatives aux politiques gouvernementales concernant le personnel et à l'élaboration des méthodes nécessaires à la mise en oeuvre de l'évaluation des politiques.

Pour sa part, le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) a déterminé que l'évaluation environnementale des politiques est une de ses priorités en matière de recherche. Le CCREE a déjà publié un document de référence à ce sujet, intitulé *L'intégration des considérations environnementales aux politiques gouvernementales*. *Le Conseil* prépare également un prospectus de recherche et un plan d'action pour la deuxième phase de son programme de recherche.

---

[1] Cet engagement a été réitéré par la suite dans le Plan vert.

La TRNEE et le CCREE ont convoqué des experts à une modeste réunion d'étude, le 18 novembre 1990, à Hull (Québec), pour tester les éléments clés nécessaires au succès de cette initiative. La discussion en réunion d'étude avait deux buts :

- **mettre les résultats de la discussion à la disposition du Comité spécial de la Chambre des communes qui procédait alors à l'examen de la législation sur l'évaluation environnementale (projet de loi C-78); et**

- **aider le CCREE à déterminer des thèmes de recherche en évaluation des politiques et à établir des priorités dans ce sens.**

La réunion d'étude était axée sur trois éléments clés de l'évaluation des politiques.

1) **<u>L'imputabilité</u> : Comment les principaux décideurs (ministres et hauts fonctionnaires) doivent-ils être rendus responsables des répercussions environnementales de leurs décisions ?**

2) **<u>L'accès du public</u> : Jusqu'à quel point le public doit-il avoir accès à l'évaluation environnementale des politiques ?**

3) **<u>Mesurer l'efficacité</u> : Comment faut-il mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques ?**

Le présent rapport de la discussion en réunion d'étude est structuré sur le même modèle. Les principales conclusions de la réunion d'étude sont présentées en encadré dans le texte.

Dans le présent rapport, l'expression «évaluation environnementale des politiques,) est utilisée dans son sens le plus large, de manière à inclure à la fois l'intégration systématique des considérations environnementales au processus de formulation des politiques et à l'évaluation des effets environnementaux d'une politique donnée. Cependant, l'expression n'inclut pas l'évaluation environnementale des politiques, des programmes et des règlements existants. L'évaluation rétrospective soulève des problèmes différents, au plan institutionnel et à celui des méthodes, qui n'ont pas été discutés à la réunion d'étude.

2. L'imputabilité

Les participants à la réunion d'étude s'accordaient généralement à dire que la principale condition préalable la plus efficace pour assurer le succès de l'évaluation des politiques est la création de mécanismes qui encouragent l'imputabilité ministérielle. Plusieurs mécanismes de ce genre existent déjà. Aux fins de la discussion, ils ont été regroupés en fonction de deux approches différentes : l'approche juridique/administrative et l'approche économique.

2.1 Les annroches

2.1.1 Approche juridique/administrative

L'approche juridique/administrative de l'imputabilité s'appuie sur l'essence de notre système parlementaire en vertu duquel les ministres sont responsables envers l'électorat. Bien que le Canada se dirige lentement vers une approche plus systématique de l'imputabilité au niveau fédéral[2], les participants ont convenu que de tels mécanismes doivent être renforcés, parce que :

- les ministres ne détenant un portefeuille en particulier que pour une brève période, il est difficile de les rendre individuellement responsables des répercussions environnementales de leurs décisions concernant les politiques, dont un grand nombre ne se manifesteront pas avant plusieurs années; et

- bien des décisions concernant les politiques sont effectivement prises au niveau de l'administration. Il faut donc adopter des mesures spécifiques pour renforcer l'imputabilité environnementale à ce niveau également.

Les initiatives prises au Manitoba au cours des quinze dernières années[3] pour intégrer les considérations environnementales à la planification et aux décisions concernant les politiques, au niveau administratif comme au niveau politique, ont été citées en exemple d'une approche du renforcement de

---

[2] Voir le Chapitre premier du Rapport du Vérificateur général du Canada pour 1990.

[3] Ces initiatives ont été décrites en détail dans "Building Sustainable Development in the Management of Government -- Constraints and Opportunities: The Manitoba Experience." Communication présentée par W.P. Barto à la réunion d'étude "Implementing Sustainable Development in Federal Natural Resource Departments -- A Technical Workshop", en mai 1990.

l'imputabilité en matière environnementale à tous les niveaux de l'administration publique, au moyen de lois et de la structure administrative.

2.1.2 Approche économique

L'autre manière de renforcer l'imputabilité environnementale est de nature économique d'abord. Compatible avec l'approche juridique/administrative qu'elle appuie, l'approche économique est fondée sur les postulats suivants :

- **il faudrait que les gouvernements publient une masse considérable d'information environnementale pour qu'on puisse les rendre responsable de leurs politiques. On ne peut pas s'attendre à ce que le public canadien absorbe autant d'information, encore moins qu'il agisse en conséquence;**

- **les décideurs privés produisent aussi des effets environnementaux. En renforçant l'imputabilité gouvernementale, on ne rend pas nécessairement ces décideurs privés plus responsables; et**

- **les ministres tenteront de se dégager de l'imputabilité administrative parce que celle-ci limite leur prérogative en ce qui touche la prise de décisions.**

Pour toutes ces raisons, il est probable que des mécanismes soient nécessaires pour étayer l'approche juridique/administrative. Une approche économique pour renforcer l'imputabilité environnementale enchaînerait les forces du marché lors de la distribution des coûts et des bénéfices des décisions privées aussi bien que gouvernementales. À titre d'exemples de mécanismes économiques susceptibles d'engendrer l'imputabilité, on a cité la création de droits de propriété privée pour certaines ressources d'appartenance publique et l'inclusion d'externalités environnementales dans les coûts de production au moyen de taxes, de frais ou de prix. On a fait valoir qu'en intégrant les coûts environnementaux à la conception des programmes et au processus budgétaire on forcerait les décideurs gouvernementaux à considérer les facteurs environnementaux et qu'ainsi on les rendrait responsables des coûts environnementaux de leurs décisions.

2.2 <u>Déterminer les buts à atteindre</u>

Définir les normes d'évaluation des effets environnementaux d'une politique représente une difficulté importante. De telles normes existent en matière de politiques économiques lorsqu'on en est venu à accepter un ensemble de mesures (c'est-à-dire le chômage, l'inflation, le taux de croissance, le niveau d'endettement,

etc.) en tant qu'indicateurs solides de la performance d'un pays. Il n'y a pas d'entente semblable au sujet des normes de rendement environnemental acceptable. «Jusqu'à quel point l'eau propre devrait-elle être propre ?», «Y a-t-il un niveau acceptable de perte nette de couvert forestier ?» ou «Combien d'espèces pouvons-nous nous permettre de faire disparaître ?» Voilà autant de questions qui n'ont pas de réponse généralement acceptée.

Les Grands Lacs illustrent peut-être le mieux le problème que représente l'absence de normes environnementales généralement acceptables pour l'établissement des politiques : bien que le Canada et les États-Unis aient dépensé des milliards de dollars pour combattre la pollution des Grands Lacs, la qualité de l'eau reste insatisfaisante.

Combien d'argent ces deux pays devraient-ils encore dépenser, et à quelle fin ? Il en coûterait quelques milliards de dollars pour assurer à chaque municipalité du bassin des Grands Lacs de l'eau potable sans danger. Mais il en coûterait beaucoup plus pour assurer que toutes les plages soient ouvertes à la baignade tout l'été, car il faudrait les systèmes d'égout sont jumelés et les usines de traitement de l'eau agrandies pour accommoder le ruissellement des eaux d'orage (pour Toronto seulement, les coûts sont estimés à environ deux milliards de dollars). Et pour faire en sorte que tous les poissons soient comestibles, qu'on puisse se baigner à toutes les plages, que les substances toxiques cessent de créer des problèmes et que la pêche se reproduise naturellement -- autant d'objectifs auxquels le Canada et les États-Unis se sont implicitement engagés dans l'accord de 1987 sur la qualité de l'eau des Grands Lacs -- pourrait coûter jusqu'à 200 milliards de dollars. Par conséquent, la question suivante demeure : quels objectifs les gouvernements devraient-ils se fiier concernant les Grands Lacs ?[4]

Le processus d'évaluation environnementale sera largement inefficace à moins que des objectifs de qualité environnementale soient définis.

Certains objectifs environnementaux peuvent être déterminés en tant que contraintes écologiques larges, c'est le cas des limites absolues sur les émissions de CO_2, ou des cibles de politiques, telles la protection d'échantillons représentatifs de régions naturelles, ou encore la prohibition de certains produits chimiques. Certains participants à la réunion d'étude ont fait valoir que la détermination de ces

[4] Voir The Institute for Research on Public Policy and the Conservation Foundation: Great *Lakes, Great Legacy?* (1990, Ottawa, IRPP).

objectifs devrait tenir compte des besoins des pays en voie de développement parce que les Canadiens consomment les ressources de la Terre hors de toute proportion à leur nombre.

Tout comme les gouvernements doivent déterminer des objectifs environnementaux pour lesquels ils peuvent être rendus responsables, ils doivent aussi améliorer la qualité de l'information au sujet des effets environnementaux. Une meilleure information au sujet des écosystèmes est particulièrement nécessaire. Un participant a fait valoir qu'il est devenu presque impossible, dans de nombreux domaines, de prendre de bonnes décisions en matière de politiques parce que l'information environnementale nécessaire n'existe pas.

L'information environnementale ne sera jamais complète et les objectifs environnementaux ne peuvent pas être absolus : faire face à l'incertitude fait partie du boulot de décideur. Cependant, le décideur qui traite de questions environnementales doit relever un défi particulier. La définition des objectifs environnementaux dépassera très vite les questions techniques pour traiter plutôt de la sorte de société que veulent les Canadiens. Naturellement, c'est la une question au sujet de laquelle il est difficile de s'entendre dans une société pluraliste comme le Canada. Le défi que devra relever le décideur sera d'assurer que ces objectifs reflètent les valeurs de la société et qu'ils soient en même temps scientifiquement solides.

La détermination d'une éthique commune (telle l'équivalent environnemental de «tu ne tueras point») pour guider la prise de décision en matière de politiques sera vraisemblablement aussi difficile que la détermination des objectifs. Les participants ont convenu que les gouvernements ne peuvent définir seuls les objectifs environnementaux d'une société et que le processus de détermination des objectifs est aussi important que les objectifs eux-mêmes.

Le public doit participer à la définition d'objectifs environnementaux.

Dans un monde idéal, l'évaluation des projets serait encadrée par les résultats d'une évaluation préalable des politiques. En réalité, toutefois, le luxe des données complètes et du temps illimité n'existe pas. Un processus circulaire de définition des buts en vertu duquel l'évaluation des politiques et des projets serait menée plus ou moins simultanément, chacune étant influencée par l'autre est donc plus probable. On a fait remarquer que le public a tendance à participer d'abord au niveau des projets plutôt qu'à celui des politiques. Cette tendance suscite la

question de savoir quel rôle le public jouera dans l'établissement d'objectifs en matière de politiques si les projets individuels sont liés par des politiques pré-établies.

À la longue, le public canadien devra s'instruire bien davantage sur le plan de l'environnement pour que des mesures d'imputabilité environnementale s'avèrent efficaces. On a fait valoir que le système d'éducation n'inculque pas encore aux élèves un sens de l'éthique environnementale. Avec le temps, la participation du public à l'évaluation des projets et des politiques rehausserait le niveau de connaissances environnementales.

2.3 Surveiller l'évaluation des politiaues

La détermination d'objectifs environnementaux ne garantit évidemment pas que l'on tentera de les atteindre. Dans l'élaboration de politiques, les ministres continueront d'être soumis, à des pressions contradictoires. Il sera donc important d'assurer que soit obligatoire l'intégration des éléments environnementaux à l'examen de la raison d'être d'une politique et des alternatives à celle-ci et de fournir les moyens de surveiller et de forcer le respect de cette obligation.

L'un des mécanismes discutés par les participants pour renforcer l'imputabilité ministérielle est la création d'un office de vérificateur environnemental ou de commissaire parlementaire. Parmi les modèles dont le Canada pourrait s'inspirer, notons le *Parliamentary Commissioner* de la Nouvelle-Zélande, le *Council on Environmental Quality (CEQ)* des États-Unis, à un degré moindre, et, bien sûr, le Vérificateur général du Canada. Le pouvoir de ces entités réside principalement dans leur habilité à révéler des informations. Ce pouvoir peut avoir un impact considérable sur la politique officielle : la révélation que les États-Unis avaient rejeté vingt-deux milliards de livres de produits chimiques dans l'environnement, en 1988, a été citée comme l'élément principal qui a débloqué une longue impasse réglementaire dans le contrôle de ces produits chimiques.

L'évaluation des politiques devrait être surveillée par un vérificateur environnemental indépendant.

Les participants ont examiné deux autres rôles que pourrait jouer un commissaire parlementaire.

- **Un commissaire pourrait signaler les problèmes de politiques soulevés dans l'évaluation de projets et auxquels on n'a pas encore trouvé de solutions. Bien qu'il soit habituellement inacceptable de suspendre une décision concernant un projet spécifique pendant qu'on élabore une politique, un commissaire pourrait souligner les problèmes non résolus et, en obligeant que des mesures soient prises, forcer les gouvernements à faire face à ces problèmes à mesure qu'ils sont soulevés;**

- **Les évaluations de suivi permettraient de vérifier l'exactitude des prédictions initiales concernant les impacts et d'assurer que toutes les conditions stipulées soient respectées. Les résultats du suivi serviraient à l'amélioration des méthodes utilisées pour prédire les impacts et recommander d'éventuelles modifications du processus d'évaluation.**

2.4 Conclusion

Le principal ennemi de l'imputabilité en matière de politiques est l'attachement du décideur aux notions de souplesse et de discrétion. C'est pourquoi il faut établir un processus qui permette de contraindre aussi bien que d'évaluer. On a souligné que l'imputabilité devrait être renforcée à tous les niveaux et non seulement au niveau ministériel.

Les politiciens hésitent naturellement à s'engager face à des objectifs mesurables quand ils n'ont pas les moyens de maîtriser entièrement une question. L'autorité en matière de questions environnementales est largement partagée : non seulement y a-t-il chevauchement entre les compétences fédérales et provinciales, mais il existe au niveau fédéral cinquante textes législatifs dont vingt-quatre ministères ou organismes gouvernementaux se partagent la responsabilité administrative[5]. Le partage des compétences en matière d'environnement est un obstacle important à l'établissement de mécanismes destinés à accroître l'imputabilité.

À la longue, le Canada devra mettre au point des principes ralliant l'opinion générale au sujet de l'évaluation environnementale et de l'imputabilité.

---

[5] **Rapport du Vérificateur général du Canada pour 1990, p. 24.**

Ces principes pourraient devoir être enchâssés dans la constitution tôt ou tard. Entre temps, il faudrait :

- dresser une liste des domaines au sujet desquels il existe déjà une entente générale ou des engagements contraignants pouvant servir de guide aux décideurs;

- demander à tous les ministères gouvernementaux de mettre au point leurs propres objectifs environnementaux et un plan d'action pour les atteindre;

- mettre au point une méthode pour rassembler les décisions judiciaires en matière d'évaluation environnementale et l'intégrer au nouveau processus fédéral d'évaluation environnementale;

- disséminer assez d'information pour rendre les décideurs responsables. La divulgation indépendante et des critères normatifs faciliteront la compréhension, par le public, des implications environnementales d'une politique donnée par le public.

3. L'accès du public

Les Canadiens se trouvent à un carrefour historique : ils remettent en question la légitimité de la prise de décisions importantes à huis clos en matière de politiques (le lac Meech et le Plan vert, par exemple) et ils demandent à la fois un accès accru à l'information et plus d'occasions de consultation. Lorsque certains des éléments clés du processus décisionnel sont enveloppés de mystère, a-t-on fait remarquer, il en résulte une érosion de la confiance du public au processus dans son ensemble. À titre d'exemple, bien qu'il doive y avoir des audiences publiques au sujet de l'impact environnemental du projet hydro-électrique Grande-Baleine, au Québec, le public n'a pas eu l'occasion de mettre en question la politique du gouvernement québécois d'encourager la construction d'alumineries, à laquelle est partiellement imputable la demande d'énergie électrique. Par conséquent, la légitimité du développement hydro-électrique dans son ensemble a été mise en question.

Au cours des trois dernières décennies, on a assisté à un accroissement spectaculaire de la quantité d'information environnementale mise à la disposition du public par le gouvernement, de même qu'a un accroissement énorme de la consultation au sujet des questions environnementales. Cependant, l'information environnementale est rarement présentée de manière à permettre au public de porter des jugements avertis concernant les choix relatifs aux politiques : cette information est en grande partie hautement technique et elle est souvent publiée après l'annonce de la politique gouvernementale. Par contre, la consultation du public n'est pas systématique et porte rarement sur la nécessité du projet ou d'éventuelles solutions de rechange. Par conséquent, malgré une plus grande transparence gouvernementale, le public n'a pas forcément voix au chapitre.

La consultation ne signifie pas que le public acceptera la voie privilégiée par le gouvernement au sujet d'une politique donnée. En effet, la consultation peut tout aussi bien accentuer les divisions. Dans une société pluraliste, où il faut constamment concilier des intérêts divergents, les considérations environnementales ne peuvent pas toujours prévaloir. Mais l'on doit faire en sorte que les arguments en faveur de l'environnement puissent au moins être présentés équitablement.

Les participants à la réunion d'étude ont fait une distinction entre consulter le public et tenter d'obtenir le consensus au sujet d'une politique. Il est clair que l'imputabilité n'exige pas un consensus public avant que le gouvernement puisse agir. Un accroissement de l'accès à l'information et une plus grande ouverture du processus décisionnel devraient cependant avoir pour effet de réduire la résistance à des décisions impopulaires. De telles améliorations aideraient aussi à promouvoir les modifications nécessaires des valeurs fondamentales au sein de la fonction publique.

3.1 Accès à l'information

Certains participants à la réunion d'étude ont fait valoir que la politique environnementale n'est pas un domaine de la politique comme les autres. Quatre raisons ont été invoquées à l'appui de ce postulat :

- **jusqu'à présent, le ministère de l'Environnement s'est avéré faible;**
- **le public manque de confiance dans l'engagement du gouvernement au sujet de l'environnement;**

- **les questions environnementales sont étrangères au système décisionnel où seuls les critères économiques et politiques sont habituellement pris en compte; et**

- **les questions environnementales affectent tous les ministères et organismes gouvernementaux et ne peuvent être tenues à l'écart en tant que fonction d'exécution.**

Ces raisons ont été invoquées à l'appui de mesures extraordinaires destinées à établir la confiance du public.

L'information environnementale susceptible de présenter de l'intérêt pour le public appartient à deux grandes catégories : l'information relative à la raison d'être d'une politique et celle qui se rapporte aux impacts environnementaux de celle-ci. Selon un participant, le secteur privé ne devrait pas avoir à justifier la validité des projets sur le plan social puisque le profit est une justification suffisante dans le système de marche. Cet argument présuppose que les éléments environnementaux peuvent être pleinement intégrés aux coûts. Cependant, le secteur privé devrait fournir de l'information au sujet des impacts environnementaux. Pour sa part, le secteur public devrait fournir ces deux types d'information puisque, au bout du compte, il est responsable envers le public. Cependant, on reconnaît que les ministres résistent souvent à l'examen public de la véritable raison d'être des initiatives qu'ils prennent.

L'une des principales raisons d'assurer une plus grande transparence serait de révéler les compromis auxquels donnent lieu les décisions concernant les politiques et les raisons de ces compromis. Le public demandera l'assurance que les questions environnementales sont traitées adéquatement et honnêtement. On devrait donc avoir accès à toute analyse environnementale pertinente utilisée dans la prise de décisions. Les participants ont reconnu que seule une petite partie du public pourrait se prévaloir complètement de cette occasion d'étudier l'information.

On a fait valoir que le syndrome «pas dans ma cour» est imputable en partie au mystère dont s'entourent les gouvernements et l'industrie. Le public est devenu très sceptique, et il est mal informé ou incapable de porter des jugements avertis. Le public a besoin d'une tribune où il faut soulever des questions et faire part de ses préoccupations. Il a besoin d'une organisation digne de foi pour assurer le suivi et présenter des rapports ainsi que d'un mécanisme pour assurer que des réponses soient apportées aux préoccupations du public.

Il y a un lien direct entre l'accessibilité et l'imputabilité.

3.2 Faire participer le public

Les participants à la réunion d'étude ont vu comme un droit démocratique fondamental l'accès du public aux décisions gouvernementales et le processus par lequel ces décisions sont prises. Il faut s'attendre à consulter le public toutes les fois qu'une politique est susceptible d'avoir des effets environnementaux importants. On a détermine deux points de convergence sur lesquels devrait porter la consultation du public :

1. «Que» faut-il faire : quels buts le gouvernement devrait-il poursuivre ? La réponse à cette question est subjective. Il fut un temps où les questions environnementales étaient perçues comme étant surtout d'ordre technique. On reconnaît maintenant qu'elles sont souvent fondées sur des valeurs; le public est parfaitement capable de contribuer à ce niveau. Il pourrait être consulté soit au stade de la formulation des buts à atteindre, à celui de l'élaboration de politiques ou encore au stade de la prise de décisions en matière de politiques.

2. «Comment» une politique doit-elle être mise en oeuvre : quelles options le gouvernement doit-il choisir ? La détermination et l'analyse de telles options nécessitent une expertise technique et, par conséquent, le public est moins en mesure de contribuer. Le gouvernement pourrait avoir recours à un processus plus sélectif, mettant en cause de nombreuses parties intéressées, pour aider à déterminer les mérites respectifs de ses options en matière de politiques.

Certaines questions de politiques ne se prêtent pas à la conclusion d'accord négociés (l'acceptabilité de l'énergie nucléaire, par exemple). Mais pour bien des questions, l'approche de la consultation du public à de nombreuses parties intéressées s'est avérée efficace. Les gens d'affaires conviennent qu'une telle approche peut réduire la confrontation, orienter le débat public et en rendre le résultat plus prévisible. Des participants ont fait remarquer que la fonction publique elle-même doit être perçue comme un détenteur d'intérêts dans un tel processus, une partie intéressée, mieux servie que la plupart des autres par la formulation des politiques.

Un participant a fait valoir que «les règles du jeu», où sont exposés les obligations de consulter et le processus à suivre, doivent être établies d'avance. Les participants ne se sont pas entendus sur la question de savoir si ces «règles» devaient être définies par la loi.

Les participants ont reconnu que l'accès systématique du public à la formulation de politiques au niveau du Cabinet entraînerait des problèmes. Toutes les décisions du Cabinet ne peuvent être raisonnablement assujetties à la consultation : les répercussions environnementales seraient négligeables dans bien des cas et il peut arriver que la consultation soit exclue en cas d'urgence. Les participants ont convenu qu'il faut trouver un moyen de déterminer quelles questions seront le mieux traitées dans un processus ouvert et lesquelles seront mieux tranchées par une approche plus rapide et traditionnelle.

On a fait remarquer que le processus de formulation des politiques peut être ouvert au public, soit au «par le haut» (niveau ministériel), soit «par le bas» (porte-parole du gouvernement). Ces stratégies peuvent produire des résultats très différents : si le processus de l'élaboration des politiques est ouvert aux considérations environnementales au niveau du Cabinet, la fonction publique subira des pressions l'amenant à s'ouvrir à son tour. L'inverse n'est cependant pas vrai : l'ouverture à la base ne garantit pas l'ouverture au sommet, parce que l'engagement politique pourrait faire défaut et parce que l'ouverture illimitée pourrait entraîner une surcharge.

3.3 Conclusion

Un changement fondamental se produit en matière d'élaboration des politiques : de la centralisation et de l'ordre hiérarchique au pluralisme et à l'ouverture. L'accès à l'information environnementale doit être opportun afin de réduire l'incertitude et d'assurer l'imputabilité des décideurs.

La participation du public devrait prendre de nombreuses formes, le gouvernement fédéral orchestrant de moins en moins le processus pour faire place à des négociations avec des tables rondes et de nombreuses parties intéressées.

4. Mesurer l'efficacité

Les participants ont convenu qu'il existe un lien étroit entre mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques et la question de l'imputabilité. Si les effets de la politique ne peuvent être mesurés, il est impossible de rendre les décideurs responsables. Donc, trouver un moyen de mesurer l'efficacité est une condition préalable du succès de l'évaluation des politiques. Parce qu'il faut assurer

l'allocation optimale de ressources gouvernementales limitées, il faut mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques.

Les participants à la réunion d'étude se sont penchés sur deux questions : comment mesurer l'efficacité ? et qui doit le faire ?

4.1 Comment mesurer l'efficacité ?

Les problèmes relatifs aux méthodes employées pour mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques sont énormes, mais ils ne sont pas insurmontables. h long terme, les indicateurs de la santé des écosystèmes donneront la pleine mesure des effets cumulatifs, plus rarement celle des effets individuels. h court terme, des mesures de substitution devront être mises au point. Dans certains cas, les objectifs environnementaux d'une politique donnée peuvent servir de normes dans l'évaluation des effets de celle-ci. Dans d'autres cas, toutefois, l'information peut ne pas exister ou n'être pas concluante : les modifications du climat en sont un exemple. Il faudra beaucoup de travail pour déterminer des indicateurs environnementaux utiles, pour mettre au point les techniques analytiques qui permettront d'intégrer les données et pour approfondir la compréhension scientifique des rapports 6cosystémiques. Une défiition large du mot «environnement» aurait pour effet d'augmenter le nombre de variables à prendre en considération dans l'évaluation de politiques.

Bien que les problèmes relatifs aux méthodes utilisées pour mesurer l'effet environnemental des politiques soient de nature à intimider, ils n'excusent pas l'inaction. L'incertitude va de soi dans la formulation de toute politique. La façon dont elle est traitée détermine souvent quelle partie de la population devra assumer le coût le plus élevé. Il est donc impératif que le risque et l'incertitude soient explicitement traités dans le processus concernant les politiques.

On a reconnu que, tant que les méthodes d'évaluation des effets environnementaux des politiques ne seront pas améliorées, l'évaluation de l'efficacité du processus ne pourra être mesurée. Les indicateurs de l'efficacité relevant des procédures pourraient comprendre le degré de confiance du public dans le processus d'élaboration des politiques, le succès de travaux de consultation de nombreuses parties intéressées, la profondeur de la compréhension qu'a le public des questions environnementales, l'accessibilité de l'information environnementale détenue par le gouvernement, etc.

On a fait remarquer que le ministère de Pêches et Océans a été confronté à ces problèmes de méthodes dans l'évaluation de l'efficacité du principe «aucune perte nette» de la politique relative à la gestion de l'habitat du poisson. À court terme, il a opté pour l'évaluation de l'efficacité de la manière dont la politique est mise en oeuvre et il traitera plus tard de l'efficacité de la politique elle-même.

D'ici à ce qu'on dispose de tests permettant de juger la substance, des critères de procédure devraient servir à mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques.

Juger de l'efficacité de l'évaluation des politiques soulèvera non seulement des questions relatives aux méthodes, mais il est probable que des modifications d'ordre institutionnel soient également en cause. A titre d'exemple, les scientifiques et les décideurs pourraient être amenés à collaborer plus étroitement. On était d'avis que la promotion de politiques plus viables pourrait aussi entraîner une restructuration ministérielle dans certains cas.

4.2 Considérations d'ordre institutionnel

Pour mesurer l'efficacité des politiques, on a le choix entre une approche interne et une approche externe par rapport au gouvernement. L'évaluation d'une politique pourrait comporter trois parties :

- une évaluation du processus d'élaboration des politiques;
- une évaluation des politiques elles-mêmes, y compris leurs impacts; et
- un évaluation de la mise en oeuvre des politiques.

Bien qu'on puisse justifier de réaliser chacune de ces évaluations à l'extérieur du gouvernement, d'aucuns feront valoir que l'évaluation des politiques devrait être effectuée en grande partie de l'intérieur.

Tous ont convenu que le public n'est pas totalement convaincu de la crédibilité du gouvernement, de l'industrie et du processus actuel d'élaboration des politiques. Au moment où se tenait la réunion d'étude, le gouvernement du Manitoba venait de vivre la préparation d'un rapport sur l'état de l'environnement dans la province. Le manque de confiance du public dans l'objectivité du

gouvernement y a été reconnu comme un problème. C'est moins un problème d'insuffisance des données que de leur interprétation. Le débat scientifique au sujet des implications pour la santé de quantités infimes de produits chimiques toxiques dans l'eau ou dans la chaîne alimentaire, qui a souvent lieu entre un promoteur et un organisme gouvernemental ou un groupe environnemental, a provoqué le cynisme du public. On a suggéré que la création d'un processus indépendant, non partisan, chargé de recueillir de l'information, pourrait aider à concentrer le débat sur les questions à notre portée, tout en rassurant un public confus.

Dans la même veine, on a fait remarquer que l'absence de pluralisme dans les politiques environnementales faisait obstacle à la discussion des choix en matière de politiques. Par définition, les positions adoptées par toutes les parties intéressées sont perçues comme intéressées. Au Canada, actuellement, il n'y a pas de voix indépendante, généralement crédible, qui soit à même de parler avec autorité des grandes questions de politiques en matière d'environnement. On a suggéré que l'avènement d'une telle voix pourrait peut-être jouer un rôle dans la mesure de l'efficacité de l'évaluation des politiques.

Il a été dit que le Congrès américain étudie une proposition pour l'établissement d'un bureau indépendant de statistiques environnementales dont la fonction serait de recueillir et d'analyser des données environnementales, y compris l'établissement de protocoles pour la mesure de ces données, et de faire rapport à ce sujet. Avec le temps, l'évolution des données environnementales pourraient fournir une indication de l'efficacité de l'évaluation des politiques.

Si une institution indépendante devait être créée, quel devrait en être le mandat ? (Les participants n'étaient pas tous d'accord avec cette idée.) Un institut de recherche environnementale multipartite pourrait faire rapport sur l'état de l'environnement au Canada (orientation scientifique)[6] ou entamer le processus de la détermination d'objectifs de développement viable.

On a proposé qu'une distinction soit maintenue entre les fonctions de cueillette et d'interprétation des données. La première fait correctement partie du mandat du gouvernement. Par contre, les décisions portant sur ce qui doit être mesuré et la façon de l'interpréter requièrent inévitablement des jugements de valeurs. Ici, un organisme indépendant pourrait être indiqué.

---

[6] Le Plan vert propose la création d'un organisme national pour préparer des rapports sur l'état de l'environnement.

ANNEXE I

RÉUNION D'ÉTUDE SUR LE RENFORCEMENT
DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES

Proposition d'ordre **du jour**

12 et 13 novembre 1990

Hôtel Plaza de la Chaudière
2, rue Montcalm
Hull, Québec
Salon A
(819) 778-3880

Le 12 novembre 1990

18 h 00 - 18 h 45	**Cocktail - bar payant** **Restaurant l'Oncle Tom** **138, rue Wellington** **Hull, Québec** **(819) 771-1689**
18 h 45 - 20 h 30	**Dîner**
20 h 30 - 22 h 00	**Présentations des participants au sujet des conditions préalables à l'efficacité de l'évaluation environnementale des politiques**

Le 13 novembre 1990

8 h 30 - 9 h 00	**Remarques préliiaires et révision des questions à l'étude**
9 h 00 - 9 h 15	**"Le renforcement de l'évaluation environnementale des politiques" -commentaires de M. François Bregha**
9 h 15 - 10 h 30	**Discussion de la question no 1** **"Comment les décideurs principaux (ministres et hauts fonctionnaires) doivent-ils être tenus responsables des répercussions environnementales de leurs décisions ?"**

10 h 30 - 10 h 45	**Pause café**
10 h 45 - 11 h 15	**Consensus et recommandations relatives à la question no 1**
llh 15 - 12 h 30	**Discussion de la question no 2** **"Jusqu'à quel point le public doit-if avoir accès à l'évaluation environnementale des politiques ?"**
12 h 30 - 13 h 30	**Déjeuner**
13 h 30 - 14 h 00	**Consensus et recommandations relatives à la question no 2**
14 h 00 - 15 h 15	**Discussion de la question no 3** **"Comment faut-il mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques ?"**
15 h 15 - 15 h 30	**Pause café**
15 h 30 - 16 h 00	**Consensus et recommandations relatives à la question no 3**
16 h 00 - 16 h 40	**Résumé par les participants et le président de la réunion**
16 h 40 - 17 h 00	**Observations finales**

ANNEXE II

RÉUNION D'ÉTUDE SUR LE RENFORCEMENT

DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES

Hull, 12 et 13 novembre 1990

LISTE DES PARTICIPANTS ET PARTICIPANTES

Dr. Glen Toner
5, Avenue Woodlawn
Ottawa, Ontario
K1Y 2E7
613-236-8927

Robert Gibson
Professeur associé
Université de Waterloo
Études des ressources naturelles et de l'environnement
200, avenue University
Waterloo, Ontario
N2L 3G1
519-885-1211 poste 3407

Claude André Lachance
Directeur des questions d'intérêt public
Dow Chemical Canada Inc.
1086 Chemin Modeland
B.P. 1012
Sarnia, Ontario
N7T 7K7
519-339-3879
Télécopieur: 519-339-3417

D'Arcy Delamere
Vice-président, Affaires publiques
Banque Royale du Canada
Royal Bank Plaza
9ième étage, Tour Ouest
200, rue Bay
Toronto, Ontario
M5J 2J5
416-974-6686
Télécopieur: 416-974-6023

Claude Villeneuve
Biologiste, représentant
Condédérations des Caisses Populaires
et d'Économies Desjardins du Québec
555, boul. Sacré-Coeur
St-Félicien, Québec
G8K 2P8
418-679-8496
Télécopieur:418-679-5665

David Johns
Sous-ministre
Section développemnt durable
Conseil exécutif
Table ronde du Manitoba sur l'environnement et l'économie
155, rue Carleton
Pièce 305
Winnipeg, Manitoba
204-945-7107

John Chénier
332, rue Cathcart
Ottawa, Ontario
K1N 5C4
613-237-9617

Richard Marceau
Ecole nationale d'administration publique (ENAP)
945, Avenue Wolf
Ste-Foy, Québec
G1V 3J9
418-657-2485
Télécopieur: 418-657-2620

Jim Maxwell
Equipe de transition
Environnement Canada
23ième étage
Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington
Hull, Québec
K1A OH3
819-953-2086
Télécopieur:819-953-5240

Janine Ferretti
Directeur exécutif
Pollution Probe
12, avenue Madison
Toronto, Ontario
M5R 2S1
416-926-1907
Télécopieur: 416-926-1601

Dr. Peter Jacobs
Professeur titulaire
Université de Montréal
Faculté de l'aménagement
5620, Avenue Darlington
Montréal, Québec
H3C 3J7
514-343-7119
Télécopieur: 514-343-2183

Ken Ogilvie
Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
116, rue Lisgar
Ottawa, Ontario
K1A OK1
613-943-0941
Télécopieur: 613-943-0940

Paul Muldoon
Canadian Institute of Environmental Law and Policy
Pièce 400
517, rue College
Toronto, Ontario
M6H 4A2
416-923-3529
Télécopieur: 416-923-5949

Pierre Martel
Directeur général
Environnement Canada
Les Terrasses de la Chaudière
25 étage
10, rue Wellington
Hull, Québec
K1A OH3
613-996-3242
819-953-4457

Donald Gamble
Directeur éxécutif
Académie Rawson des sciences de l'eau
1, rue Nicholas
Pièce 404
Ottawa, Ontario
K1N 7B7
613-563-2636
Télécopieur: 613-563-4758

Philippe Clément
Conseiller en pratiques de gestion
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TNREE)
1, rue Nicholas
Pièce 520
Ottawa, Ontario
K1N 7B7
613-943-0396
Télécopieur: 613-992-7385

François Bregha
Directeur, Programme des études de politiques
Académie Rawson des sciences de l'eau
1, rue Nicholas
Pièce 404
Ottawa, Ontario
K1N 7B7
613-563-2636
Télécopieur: 613-563-4758

Patrice J. LeBlanc
Secrétaire exécutif
Conseil canadien de recherche sur l'évaluation environnementale
200, boul. Sacré-Coeur
Édifice Fontaine
13ième étage
Hull, Québec
K1A OH3
819-997-2253
Télécopieur: 819-994-1469

Lorraine Garneau
Chercheure principale
Conseil canadien de recherche sur l'évaluation environnementale
200, boul. Sacré-Coeur
Édifice Fontaine
13ième étage
Hull, Québec
K1A OH3
819-953-8591
Télécopieur: 819-994-1469

ANNEXE III

DOCUMENT DE TRAVAIL

POUR

UNE RÉUNION D'ÉTUDE

AU SUJET DU RENFORCEMENT
DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES

parrainée par

La Table ronde sur l'environnement et l'économie

et

Le Conseil canadien de la recherche
sur l'évaluation environnementale
Les 12 et 13 novembre 1990
Hull (Québec)

François Bregha
Consultant en questions environnementales

RENFORCER L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES

Introduction

L'évaluation environnementale des politiques soulèves des questions difficiles du point de vue des méthodes et des institutions : les principales questions relatives aux méthodes comprennent la détermination de la portée de la politique évaluée, la quantification des valeurs environnementales dans l'analyse coûts-avantages, le choix de critères environnementaux pour effectuer l'évaluation ainsi que la mesure de l'efficacité; les principales questions institutionnelles sont l'imputabilité, l'accès du public au processus et les questions relatives au fonctionnement de la machine administrative. Le présent document de travail est axé principalement sur les questions institutionnelles et sur trois questions en particulier :

1) Comment les décideurs principaux (ministres et hauts fonctionnaires) doivent-ils être tenus responsables des répercussions environnementales de leurs décisions en matière de politiques ?

2) Jusqu'à quel point le public doit-il avoir accès à l'évaluation environnementale des politiques ?

3) Comment faut-il mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques ?

Ces questions s'appliquent aussi bien à la formulation des nouvelles politiques majeures qu'à l'évaluation des politiques existantes (auxquelles le gouvernement s'est déjà engagé).

Il faut faire deux commentaires d'ordre sémantique avant de traiter ces questions. Premièrement, le mot «politique» englobe ici les programmes et les règlements. Les participants à la réunion d'étude voudront peut-être se demander si les questions traitées ci-après s'appliquent également aux politiques et aux programmes. Deuxièmement, l'expression «évaluation environnementale des politiques» est mal appropriée car elle sous-entend qu'une politique doit être formulée d'abord et évaluée ensuite pour déterminer son impact sur l'environnement. De fait, l'initiative annoncée par M. de Cotret le 18 juin a pour but de promouvoir l'intégration des considérations environnementales dans le processus de formulation des politiques. L'expression «évaluation environnementale des politiques» continuera néammoins à être

utilisée ci-après pour désigner l'intégration environnement/économie parce qu'elle est d'emploi courant.

1. **Imputabilité**

Il est postulé, aux fins de la discusion, que le fait de rendre ceux qui sont chargés de l'élaboration des politiques responsables des implications environnementales de leurs décisions est la condition la plus importante pour assurer l'intégration réussie des considérations environnementales à l'élaboration des politiques. Dans son Livre sur l'environnement, récemment paru, le gouvernement britannique traite de la question de l'imputabilité en proposant de nommer dans chaque ministère un ministre qui soit chargé de considérer les implications environnementales de toutes les politiques et de tous les programmes de dépenses de ce ministère. Une désignation aussi explicite devrait-elle être faite au Canada également ?

En général, l'imputabilité est assurée par des processus de reddition de comptes, d'examen, de surveillance ou de contrôle par lesquels une autorité désignée évalue le rendement en se basant sur des normes pertinentes. Typiquement, des sanctions ou des récompenses s'ensuivent pour encourager les résultats désirés. Un cadre d'imputabilité conçu pour assurer que le progrès soit accompli dans la direction de l'intégration des considérations environnementales aux processus d'élaboration de politiques des gouvernements devraient comprendre les éléments décrits, soit : (1) la norme ou le point de référence de l'évaluation; (2) le processus de reddition de comptes et d'examen; (3) l'autorité de surveillance désignée; et (4) des mesures efficaces d'incitation.

Il faut noter que la nouvelle agence qui doit succéder au BFEEE examinera la façon dont le processus d'évaluation environnementale est mis en oeuvre dans l'ensemble du gouvernement, mais au niveau des projets seulement, et rendra des comptes au ministre de l'Environnement à ce sujet. Surveiller l'évaluation environnementale de politiques et rendre des comptes à ce sujet ne feront pas partie de son mandat.

Options

1) Les propositions gouvernementales. Celles-ci comportent deux éléments principaux relatifs à l'imputabilité envers le public : (1) La publication d'une «déclaration» relative aux implications environnementales d'une nouvelle politique peu de

temps après que le cabinet ait pris une décision en ce sens; (2) le Comité de la Chambre des communes sur l'environnement serait libre de demander aux ministres de témoigner au sujet des implications environnementales de leurs décisions. Une déclaration publique ne constitue pas une mesure suffisante pour assurer l'imputabilité parce que :

(i) le gouvernement déterminera quelle information il rendra publique et, par conséquent, la teneur de la déclaration;

(ii) il n'y aura pas d'examen indépendant, sauf dans les médias, de la pertinence de la déclaration faite par le gouvernement;

(iii) l'évaluation des politiques et des programmes sera obligatoire, mais la discrétion que les ministères d'exécution conserveront concernant la manière dont ils évaluent leurs propres politiques (le BFEEE a commencé à rédiger une ébauche de directives pour l'évaluation des politiques) sous-entend que l'évaluation des politiques souffrira de plusieurs des lacunes qui ont caractérisé l'évaluation des projets jusqu'à présent (par exemple, le refus de se conformer, l'incohérence dans l'application, les conflits d'intérêt inhérents);

(iv) la nature partisane du débat milite contre l'efficacité d'un comité parlementaire en tant qu'instrument d'imputabilité.

2) La création d'un office de commissaire parlementaire ou de vérificateur environnemental (comme dans le cas de la Nouvelle-Zélande; voir annexe 1) pour vérifier la mise en oeuvre de l'évaluation des politiques. Cette option comporte deux variantes. La première consiste à restreindre la vérification à des questions de procédures uniquement. Selon cette variante, le vérificateur déterminerait si le processus d'évaluation a été appliqué et comment, mais il ne ferait pas de jugement au sujet de la substance des politiques elles-mêmes. Parce que l'amélioration de la qualité environnementale ne sera pas assurée même en appliquant le processus de façon pointilleuse, une seconde variante a été proposée pour donner au vérificateur un <<droit de regard>> sur les politiques elles-mêmes. Cette variante aussi crée un problème : sur quoi le vérificateur se basera-t-il pour juger de la «pertinence» d'une politique ? Un gouvernement ne repousserait-il pas l'idée d'ouvrir ses dossiers à une autorité indépendante dont le mandat est de comprendre après

coup les décisions prises ? De tels pouvoirs contreviendraient-ils aux doctrines de la démocratie ?

3) La définition des objectifs ministériels en matière d'environnement (ou de développement viable). Selon cette option, chaque ministère devrait déterminer des objectifs environnementaux et un plan quinquennal pour atteindre des buts pré-déterminés. Les ministères rendraient des comptes annuellement sur les progrès accomplis et leurs affirmations seraient vérifiées par une autorité indépendante. Il existe deux équivalents internationaux de cette proposition : (1) Le Livre blanc sur l'Environnement de la Grande-Bretagne propse un processus semblable de reddition de comptes (mais sans vérification). (2) En Norvège, chaque ministère doit rendre des comptes au sujet de la manière dont ses prochaines dépenses budgétaires vont contribuer au développement viable et à la qualité de l'environnement.

Une vérification du rendement ministériel pourrait être effectuée par le Vérificateur général (plutôt qu'un commissaire parlementaire) puisqu'une telle vérification s'apparente à la raison d'être des vérifications d'efficacité qu'il effectue déjà.

La question de l'imputabilité bureaucratique s'apparente à celle de l'imputabilité ministérielle. Pour que l'évaluation environnementale des politiques réussisse, faudra-t-il renforcer l'imputabilité au niveau de l'administration au moyen de mesures administratives internes, telles que l'inclusion de la protection de l'environnement dans les descriptions de tâches; les évaluations du rendement; la rémunération; les évaluations de programmes, etc. ? Une grande société, au moins, Du Pont, a partiellement lié la rémunération de ses cadres supérieurs à leur rendement environnemental. Y a-t-il des modèles dans le secteur privé qui pourraient être reproduits dans le secteur public ?

Voici deux autres mesures de renforcement de l'imputabilité, toutes deux plus radicales que celles qui précèdent :

4) Une charte des droits environnementaux, qui créerait des obligations légales spécifiées pour les gouvernements de protéger la qualité environnementale et qui donnerait à tout le monde la possibilité de recourir aux tribunaux pour obliger le gouvernement à agir.

5) Une réorganisation des ministères fédéraux. La redistribution des responsabilités en matière de gestion des ressources naturelles effectuée en Nouvelle-Zélande vers la fin des années 1980, a été décrite comme «un mouvement de séparation des organismes par type de ressources mais de gestion d'un certain nombre de domaines de fonctionnement pouvant entrer en conflit, à la gestion sur une base fonctionnelle avec l'intégration des ressources».

2. **Accès du public**

On a fait remarquer qu'aux États-Unis «le système des études d'impact repose sur des outsiders des secteurs public et privé, disposant de ressources suffisantes pour affronter les principes entremêlés des techniques et valeurs des organisations qui préparent l'analyse d'impact». Dans un compte rendu de la Loi sur l'évaluation environnementale de l'Ontario, Bob Gibson a écrit :

> l'expérience de l'Ontario . . . nous enseigne que la mise en oeuvre efficace des exigences de base pour une évaluation environnementale efficace repose sur des dispositions assurant que le public affecté et éventuellement intéressé dispose d'assez d'information, de temps et d'autres ressources, pour entamer sa participation assez tôt dans l'évolution du processus et qu'il puisse compter sur l'autorité légale nécessaire pour participer comme le font ceux qui jouissent d'influence dans leur participation à la prise de décisions.

Ces deux observations ont été faites au sujet de processus d'évaluation des projets établis par la loi. S'appliquent-elles également à l'évaluation des politiques ?

Options

1) La proposition gouvernementale : (1) la publication d'une «déclaration» après que le cabinet ait pris une décision relative à une politique. Des directives n'ont pas encore été formulées au sujet de la teneur d'une telle déclaration. On s'attend à ce que la déclaration soit publiée lorsque la décision concernant la politique sera annoncée ou peu après. 11 n'est pas précisé si une déclaration sera publiée pour toutes les décisions du cabinet en matière de politique ou seulement celles dont on estime qu'elles auront des impacts. Une étude empirique menée par le BFEEE semble indiquer que

20 p. 100 seulement des décisions du cabinet ont des répercussions environnementales.

2) La publication de l'analyse complète du cabinet au sujet des impacts environnementaux : tout mémoire au cabinet comprendra une analyse environnementale qui aura fait l'objet d'une consultation interministérielle. Certains ont exprimé la crainte que la publication de cette analyse entraverait la prestation de conseils par les hauts fonctionnaires.

3) En plus de (2), la publication d'études pertinentes à l'appui : la préoccupation exprimée plus haut s'applique ici également. Dans sa lettre au premier ministre, la Table ronde nationale, a recommandé l'adoption de cette option.

Les trois options ci-dessus traitent toutes de la publication d'information après qu'une décision ait été prise. Les options suivantes postulent la participation du public avant la prise de décisions :

4) Un recours accru à des livres blancs et verts pour recueillir l'apport du public à la formulation des politiques : la formulation de stratégies de développement durable au moyen d'un processus de consultation du public constitue une variante possible de cette option; certaines des tables rondes sur l'environnement et l'économie sont à l'origine de tels processus.

5) Les travaux mettant en jeu tous les intéressés dans le but d'atteindre un consensus, tels le Processus du Niagara, Confluence énergétique et le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie.

6) Des audiences publiques : les audiences de la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario relatives à la gestion du bois d'oeuvre ou de l'offre et de la demande en matière d'électricité en sont des exemples.

Quand faut-il avoir recours à ces options ?

3. Mesurer l'efficacité

La raison d'être de l'intégration des facteurs environnementaux à l'élaboration des politiques est de formuler des politiques respectueuses de l'environnement et, par conséquent, de protéger la qualité de l'environnement. Cependant, mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques crée des problèmes : Comment mesurer un impact

environnemental évité ? Comment établir clairement la différence entre la causalité et la responsabilité ?

Options

1) Des objectifs mesurables : attendu que l'impact d'une politique ne peut être évalué sans la comparaison à une norme permettant d'en mesurer la mise en oeuvre, il semble que la détermination des objectifs de qualité environnementale soit une condition préalable à l'évaluation de l'efficacité. Il faudrait que de tels objectifs soient énoncés avec assez de précision pour être mesurables (réduction spécifiée des émissions du polluant X avant l'an Y, par exemple). Cependant, la définition d'objectifs présente souvent des risques sur le plan politique, à la fois parce qu'on établit ainsi des normes d'imputabilité très manifestes et parce qu'on peut s'aliéner des intérêts puissants qui jugent que c'est trop ou trop peu.

2) Des indicateurs environnementaux : bien que la sélection d'objectifs mesurables puisse permettre de jauger si une politique a produit le résultat voulu, l'évaluation des modifications de la qualité de l'environnement peut ne pas être suffisante. Il est donc probable qu'un système d'indicateurs environnementaux soit nécessaire pour vérifier l'efficacité de la considération des facteurs environnementaux dans l'élaboration des politiques. L'élaboration de politiques étant une question de compromis, la reddition de comptes au sujet des ressources naturelles pourrait devoir être ajoutée aux indicateurs environnementaux pour intégrer les considérations économiques et environnementales. Dans son document intitulé *L'environnement à* l'heure de la consultation (mieux connu sous le nom de document de consultation du «Plan vert», le gouvernement s'engage à «améliorer la qualité, la cohérence, l'exactitude et l'accessibilité de l'information environnementale», y compris l'intégration des facteurs environnementaux aux comptes nationaux (c'est-à-dire le PNB) et à des rapports plus fréquents de l'état de l'environnement.

L'identification de l'autorité responsable d'effectuer la mesure de l'efficacité est reliée à celle-ci. On a le choix principalement entre deux possibilités :

1) Le gouvernement lui-même : Environnement Canada publie déjà des Rapports de l'état de l'environnement à tous les cinq ans. Statistique Canada publie régulièrement des statistiques mesurant l'efficacité des politiques économiques gouvernementales. Si on pouvait mettre au point des

statistiques environnementales semblables, Statistique Canada pourrait probablement les publier aussi;

2) Une institution indépendante : pour que les indicateurs environnementaux atteignent leur objectif principal -- c'est-à-dire qu'ils informent le public et les décideurs et leur donnent pleins pouvoirs à cet égard -- il faudra faire preuve de discernement dans le choix, la conception et l'interprétation de tels indicateurs. En d'autres mots, malgré leur caractère «scientifique», ils seront également subjectifs jusqu'à un certain point. Il sera donc essentiel que la production en soit perçue comme étant libre de toute ingérence politique. Pour cette raison, il est postulé qu'il est souhaitable de privatiser l'élaboration, l'analyse et la publication des indicateurs environnementaux.

ANNEXE 1

What type of issue will the Commissioner investigate?

The office has a wide mandate and timitcd resources. The Commissioner has determined that the best rcturns on effort will be achieved by focussing on significant *system failures.* Accordingly, the Commissioner is most tihety to investigate where it is hnown, suspected or alleged that:

- *there is a significant deficiency in the legislation relating to the allocation, use or preservation of a natural or physical resource;*
- *the environmen tal planning or managemen t carried out by a public authority has been ineffective;*
- *significan t adverse effects on the environmen t have arisen as a result of the acts or omissions of any public authority.*

Environmental auditor

The Commissioner reserves **the** right **to audit, by way** of an investigation, any **proposai with nationatly** important environmental **implications or which is considered to** warrant independent **public revicw for** some **othtr** reason.

The Commissioner and the public

The public has **a** right **toexpcct** the system **of** environmental management **to be capable of dctivcr** ing environmentally and culturally sensitive decisions. **1** he Commissioner is a guardian **of** that right. **The** Commissioner may intervene on behalf **of** the **public** and may take steps **to** promote informed **public** debate on environmental **issues.**

How can the Commissioner help you?

If you believe that the quality of the environment is hcing degraded or that someone is planning or managing the environment inadequately, you should first contact the agency responsible. If you are not satisfied with the response you receive, please advise the Commissioner, stating:

- *the problem you have identified;*
- *the action you have taken;*
- *the response of the agency(ies) concerned.*

TheCommissioner will then determine whether **or** not **an** investigation will **be** undertaken. Not all **issues** will **be** investigated but the information rcccivcd will help the Commissioner **monitor public** concerns about the state **of** the environment and the quality of environmental management.

PARLIAMENTARY COMMISSIONER
FOR THE ENVIRONMENT

5TH FLOOR
1G3 PI IF. TERRACE
PO BOX 1024 1
THE TERRACE
WELLINGTON
PHONE:(04)71 669

THE PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR THE ENVIRONMENT

What is the office of Parliamentary Commissioner for the Environment?

The office of Parliamentary Commissioner for the Environment was established on 1 January 1987, primarily to provide an independent source of advice to Parliament on significant environmental matters.

What is the significance of the Commissioner's independence?

Unlike the Ministry for the Environment, or any other Government department, the Commissioner is free from Government policy constraints, or Government directive. In essence, the Commissioner acts as an independent watchdog over the system of environmental management. Constitutionally the Commissioner occupies a position similar to that of the Ombudsmen.

Who is the Commissioner?

The Commissioner is Mrs Helen R. Hughes.

Who appoints the Commissioner?

The Commissioner is appointed by the Governor General, on the recommendation of the House of Representatives.

What does the Commissioner aim to achieve?

The Commissioner aims to maintain or improve the quality of the environment by improving the quality of environmental management.

The Government has established a system of legislation, agencies and processes to administer and manage the allocation, use and preservation of New Zealand's natural and physical resources. The Commissioner is not part of that system. She operates from *outside the system*, monitoring it, identifying system failures and tendering remedial advice for the protection of the environment.

Statutory functions and powers

Under the provisions of the Environment Act 1986, the Commissioner possesses substantial powers, including the ability to:

- Review the performance of the system of agencies and processes established by Government to manage the environment;
- Investigate the effectiveness of planning and management undertaken by public authorities;
- Investigate any matter which has or may adversely affect the environment;
- Review and report on environmentally significant legislation or petitions before the House of Representatives;
- Undertake inquiries, at the request of the House of Representatives;
- Require individuals or agencies to supply informa ion;
- Appear and be heard at statutory consent hearings.

The Commissioner is required to have regard to a number of considerations, including: the maintenance and restoration of ecosystems, the heritage of the tangata whenua, and the sustainability of resource use.

Who does the Commissioner repo

The Commissioner reports the results of reviews, inquir and investigations to the House of Representatives.

When the Commissioner investigates the effectiveness o environmental planning and management carried out b public authority she is able to report the results of her investigations directly to the authority. Under the Environment Act 1986, public authority includes Ministers the Crown, Government departments and local authoriti

Does the Commissioner powers of enforcement?

As an officer of Parliament, the Commissioner has no execu authority. She derives her influence from the ability to repo directly to the House of Representatives and from the fa that she can make her findings and recommendations publi

What "triggers" an investi

An investigation may be initiated as a result of a request fro the House of Representatives, a public complaint or when a significant problem is identified by the office during routin monitoring activities.

ANNEXE IV

Présentation de M. Peter Jacobs
au Comité spécial de la Chambre des communes
chargé d'étudier le projet de loi C-78,
Loi de mise en oeuvre
du processus fédéral d'évaluation environnementale

Ottawa, le 22 novembre 1990

Monsieur le président, honorables députés,

Je m'appelle Peter Jacobs. Je suis professeur d'architecture de paysage à l'université de Montréal. Je suis également président de la Commission de planification environnementale de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

J'ai eu le plaisir de présider une réunion d'étude, plus tôt au cours du mois, sur le renforcement du processus d'évaluation environnementale, surtout en ce qui a trait à l'évaluation des politiques. Cette réunion d'étude, qui était parrainée par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, réunissait des experts en gestion environnementale des milieux environnementaux et universitaires ainsi que du monde des affaires. Vous trouverez, jointe à ma présentation, une liste de ceux qui ont participé à cette réunion d'étude[1] de même que l'ordre du jour. Permettez-moi de déclarer sans équivoque que je témoigne ici en mon propre nom et non pas en celui de la Table ronde ni du Conseil. Bien que ces deux organismes soient nettement intéressés à ces questions, ils n'ont pas eu l'occasion d'étudier les recommandations formulées dans le cadre des discussions de la réunion d'étude.

Le but de notre assemblée était de considérer les éléments clés requis pour assurer le succès de l'évaluation des politiques. La réunion d'étude était axée plus particulièrement sur les trois questions suivantes :

1) Comment les décideurs principaux (ministres et hauts fonctionnaires) doivent-ils être tenus responsables des répercussions environnementales de leurs décisions en matière de politiques ?

2) Jusqu'à quel point le public doit-il avoir accès à l'évaluation environnementale des politiques ?

---

[1] Les fonctionnaires fédéraux inscrits en tant que participants prenaient part aux discussions à titre de conseillers techniques; ils ne doivent pas être associés aux recommandations de la réunion d'étude.

3) Comment faut-il mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques ?

J'aimerais vous présenter les principales recommandations sur lesquelles les participants à la réunion d'étude se sont entendus pendant nos discussions relatives à chacune de ces questions, parce que mes collègues et moi sommes d'avis qu'elles rejoignent l'essence de ce qui est requis pour rendre le processus d'évaluation environnementale efficace.

1. **Renforcer l'imputabilité**

Les participants ont convenu que le fait de tenir responsables des répercussions environnementales de leurs décisions ceux qui sont chargés de l'élaboration des politiques est peut-être la condition la plus importante pour assurer l'intégration réussie des considérations environnementales à l'élaboration des politiques. Une structure d'imputabilité devrait comprendre quatre composantes : (1) la norme ou le point de référence de l'évaluation; (2) le processus de reddition de comptes et d'examen; (3) l'autorité de surveillance désignée; et (4) des facteurs de motivation efficaces. Permettez-moi de traiter brièvement de chacune de ces composantes.

(1) La norme ou le point de référence de l'évaluation

Les participants à la réunion d'étude ont convenu qu'il faut demander à chaque ministère de mettre au point des objectifs environnementaux et un plan quinquennal dans le but d'atteindre des buts choisis. Les ministères feraient un rapport annuel de leur progrès, et leurs déclarations seraient vérifiées par une autorité indépendante. Il existe deux équivalents à cette proposition sur le plan international : (a) le Livre blanc britannique sur l'environnement propose un processus semblable de reddition de comptes (bien que sans vérification); (b) en Norvège, chaque ministère doit faire un rapport sur la façon dont les prochaines dépenses budgétaires contribueront au développement durable et à la qualité de l'environnement.

Permettez-moi de vous faire remarquer qu'au moins un ministère fédéral, Pêches et Océans, s'est déjà engagé dans cette voie. La politique de 1986 en matière d'habitat fixe comme objectif national une augmentation nette de la capacité de production de l'habitat du poisson. Non seulement cet objectif constitue une norme par rapport à laquelle les activités du ministère peuvent être évaluées, mais il aide à définir quelle recherche scientifique le ministère devrait effectuer.

(2) Le processus de reddition de comptes et d'examen

Le gouvernement propose de publier une "déclaration" relative aux répercussions environnementales d'une nouvelle politique peu de

temps après que le cabinet a pris une décision en ce sens. Les participants à la réunion d'étude ne croyaient pas que la publication d'une déclaration constitue une mesure suffisante pour assurer l'imputabilité parce que :

(i) le gouvernement déterminera quelle information il rendra publique et, par conséquent, il décidera de la teneur de la déclaration;

(ii) il n'y aura pas d'examen indépendant, sauf dans les média, de la pertinence de la déclaration faite par le gouvernement.

Un processus plus formel devrait donc être créé; ce qui m'amène au troisième point.

(3) L'autorité de surveillance désignée

La nouvelle agence qui doit remplacer le BFEEE examinera la façon dont le processus d'évaluation environnementale est mis en oeuvre dans l'ensemble du gouvernement et fera rapport au Ministre de l'Environnement à ce sujet, mais seulement au niveau des projets. Elle ne sera pas mandatée pour surveiller l'évaluation environnementale des politiques et de faire rapport à ce sujet. Les participants à la réunion d'étude ont fortement recommandé qu'il y ait une autorité de surveillance, mais qu'elle soit indépendante du gouvernement afin d'en assurer la crédibilité. Un exemple d'une telle autorité de surveillance serait un commissaire parlementaire ou un vérificateur environnemental qui vérifierait la mise en oeuvre de l'évaluation des politiques. La Nouvelle-Zélande a créé une telle fonction il y a trois ans.

J'aimerais donc recommander que le projet de loi C-78, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, soit modifié pour prévoir la création d'un office de commissaire parlementaire indépendant.

(4) Des facteurs de motivation efficaces

Bien peu de facteurs de motivation incitent les décideurs à intégrer les facteurs environnementaux à l'élaboration des politiques. Il faut en créer. Dans le secteur privé, certaines sociétés ont déjà commencé à relier la rémunération au rendement environnemental.

2. **Assurer l'accès**

Les participants à la réunion d'étude ont considéré deux questions distinctes sous ce thème : l'accès à l'information et la consultation du public. L'accès du public à l'information est essentiel pour assurer que le public ait confiance dans le processus et appuyer l'imputabilité des décideurs. Il est

important aussi pour assurer la confiance des milieux d'affaires, réduire l'incertitude chez tous les intéressés et introduire l'impartialité. La consultation du public devrait avoir lieu à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques. Il faudra qu'elle soit souple et qu'elle ait de plus en plus recours à des exercices faisant intervenir tous les intéressés.

Accès à l'information

Les participants à la réunion d'étude ont convenu que l'imputabilité véritable des décideurs comprend la publication non seulement des conclusions ressortant des délibérations du gouvernement au sujet des politiques, mais aussi des éléments sur lesquels celles-ci sont fondées pour permettre de mieux apprécier les questions importantes et les trocs. Le public ne croira que tous les éléments d'une question ont été pris en considération que s'il a la possibilité d'accéder aux documents ayant servi à l'évaluation. C'est pourquoi les participants ont recommandé que toute la documentation relative à l'évaluation environnementale d'une politique soit rendue publique.

La consultation du public

Dans le passé, différents genres de consultation du public ont été utilisés sans grand succès, soit :

1) le recours à des livres blancs et verts destinés à recueillir les opinions exprimées par le public au sujet de la formulation des politiques;

2) les exercices mettant en jeu tous les intéressés dans le but d'atteindre un consensus, tels le processus de l'Institut Niagara, Confluence énergétique et le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Au palier provincial, la formulation de stratégies de développement durable par les Tables rondes sur l'environnement et l'économie ont un but semblable;

3) les audiences publiques; celles de la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario relatives à la gestion du bois d'oeuvre ou de l'offre et de la demande en matière d'électricité en sont des exemples.

On doit avoir recours à tous ces genres de consultation plus souvent.

3. **Mesurer l'efficacité**

La raison d'être de la considération des facteurs environnementaux dans l'élaboration des politiques est de faire en sorte que celles-ci tiennent compte des besoins de l'environnement et, par conséquent, de protéger la qualité de l'environnement. Cependant, mesurer l'efficacité de l'évaluation environnementale

fait problème : comment, par exemple, mesure-t-on un impact environnemental évité ?

J'ai déjà mentionné une solution : les objectifs mesurables. Non seulement de tels objectifs favorisent l'imputabilité, mais ils sont essentiels en tant que normes pour mesurer l'efficacité de l'évaluation des politiques. Pour l'instant, l'évaluation environnementale est largement menée dans un vide. Il n'existe pas de critères pour déterminer ce qui est acceptable du point de vue de l'environnement et ce qui ne l'est pas. Par conséquent, le processus est laissé au hasard, il est inefficace et, au bout du compte, injuste. Idéalement, de tels objectifs devraient être énoncés avec assez de précision pour être mesurables (à titre d'exemple, la réduction des émissions spécifiques du polluant X d'ici l'an Y).

Bien que la sélection d'objectifs mesurables puisse permettre de jauger si une politique a produit le résultat voulu, l'évaluation des modifications de la qualité de l'environnement peut ne pas être suffisante. Il est donc probable qu'un système d'indicateurs environnementaux soit nécessaire pour assurer l'efficacité de la considération des facteurs environnementaux dans l'élaboration des politiques. Dans son document intitulé L'environnement à l'heure de la consultation (mieux connu sous le **nom de document de consultation du "Plan vert"), le gouvernement s'engage à "améliorer la qualité, la cohérence, l'exactitude et l'accessibilité de l'information environnementale", y compris l'intégration des facteurs environnementaux aux comptes nationaux (c'est-à-dire le PNB) et à des rapports plus fréquents sur l'état de l'environnement.**

En mesurant l'efficacité, on "boucle la boucle" de l'élaboration des politiques, de leur évaluation et de l'examen de celle-ci. Il est précisé à l'article 35 du projet de loi C-78 qu'un **programme de suivi doit être mis en place lors de la réalisation de projets ayant des répercussions environnementales. Des programmes de suivi semblables devraient également être mis en place dans le cas de l'évaluation de politiques.**

Conclusion

Pour conclure, les participants à la réunion d'étude ont accueilli favorablement l'engagement du gouvernement à considérer les facteurs environnementaux dans l'élaboration des politiques. Afin d'assurer le succès de cette initiative, des mesures d'appui doivent être prises dans les trois domaines que nous avons identifiés :

1) assurer l'imputabilité, de préférence par **des** moyens indépendants tels qu'un office de commissaire parlementaire;

2) **assurer au public un accès suffisant pour susciter sa confiance dans le processus et pour permettre à tous les intéressés de participer de façon équitable; et finalement,**

3) **mettre au point des mesures d'efficacité précises afin de voir si cette initiative réussira ou non.**