

**Examen de la
LCPE:**

**Document
d'élaboration
des enjeux
16**

**Document d'orientation relatif au
processus d'évaluation des options**



Canada

KE
3619
R491
1994
No. 16

35754
for
X

Préparé par : fonctionnaires d'Environnement Canada

pour : Bureau de la LCPE
Environnement Canada, Protection de l'environnement
351, boul. St-Joseph
5e étage, Place Vincent Massey
Hull (Québec) K1A 0H3



Papier recyclé à 100%
fait de fibres post-consommation
← Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue : En40-224/20-1994

ISBN: 0-662-61210-8

KE
3619
R491
1994
No. 16

3023068 I

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	1
2.	Aperçu du processus	2
3.	Intégration	2
	• <i>Délimitation de la portée</i>	2
	• <i>Validation</i>	4
4.	Processus des options stratégiques	4
	• <i>Collecte des informations</i>	4
	• <i>Détermination et évaluation des options</i>	5
	• <i>Approche régionale ou locale</i>	6
	• <i>Autres approches</i>	6
5.	Action	7
	Figures	8

Document d'orientation

Processus d'évaluation des options

1. INTRODUCTION

Il incombe à Environnement Canada et à Santé Canada de conseiller les ministres de l'Environnement et de la Santé sur la gestion des substances reconnues toxiques au sens de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE). Environnement Canada, Santé Canada, d'autres ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux partagent la responsabilité de gérer ces substances et sont donc les partenaires principaux dans l'élaboration des options à cette fin. L'industrie, les groupes autochtones et les organisations non gouvernementales (organisations écologistes, organisations de travailleurs, groupes d'intérêts spéciaux, etc.) sont aussi des acteurs importants : l'industrie doit prendre des mesures pour protéger l'environnement, volontairement ou en réponse aux interventions gouvernementales; les ONG présenteront les vues de leurs membres.

Afin de pouvoir recommander aux ministres fédéraux et provinciaux responsables les meilleures options pour la gestion des substances reconnues toxiques au sens de la LCPE dans l'optique de la prévention de la pollution et du développement durable, Environnement Canada, Santé Canada et les autres principaux partenaires proposent une approche axée sur la concertation pour l'élaboration de ces options. Les principes de cette approche sont : la participation du public, l'ouverture et la transparence du processus décisionnel, l'étude d'options diverses ne se limitant pas à la réglementation, l'efficacité en fonction du coût, la souplesse, l'équité face aux différents secteurs visés et l'harmonisation des mesures fédérales et provinciales de gestion environnementale des substances en cause. À noter qu'il s'agit d'un processus de consultation et non de décision. Les intervenants auront l'occasion de participer à chaque phase et de recommander des mesures aux ministres fédéraux et provinciaux responsables.

Pour appliquer les principes, l'approche d'évaluation des options mettra à contribution ministères fédéraux, gouvernements provinciaux et autres acteurs importants au début du processus décisionnel. Elle encouragera la prise en considération de mesures de prévention de la pollution et d'un vaste éventail d'outils pour réaliser les objectifs relatifs à l'environnement et à la santé, notamment : outils économiques (programmes d'échanges, taxes et redevances, stimulants financiers, imputation de la responsabilité pour les dommages à l'environnement et consignation), mesures volontaires (lignes directrices et protocoles élaborés avec la collaboration des intéressés), information (éco-étiquetage, développement et transfert de technologies, rapports et inventaires gouvernementaux, écocivisme) et règlements/directives ainsi qu'objectifs de qualité de l'environnement.

Au cours des deux premières années, l'approche d'évaluation des options sera appliquée pour élaborer les options à l'égard des substances de la liste prioritaire déclarées toxiques à la suite des évaluations réalisées conformément à la LCPE. Durant ces deux années, on évaluera l'efficacité du processus, puis, selon les résultats de cette évaluation et compte tenu des initiatives d'harmonisation du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), le maintien du processus, avec des améliorations s'il y a lieu, ou d'autres solutions seront envisagés.

2. APERÇU DU PROCESSUS

La figure 1 donne un aperçu de l'approche générale d'évaluation des options.

Cette approche vise à déterminer les options les plus rentables pour réaliser les objectifs de gestion des substances reconnues toxiques au sens de la LCPE. L'approche de gestion des substances en question se divise en trois phases :

1. **Intégration** : préparation du dossier – on s'assure que l'on dispose de suffisamment d'informations concrètes sur les substances toxiques en cause, on détermine les prochaines étapes, de gouvernement à gouvernement et on obtient l'avis de l'industrie et des ONG;
2. **Processus des options stratégiques** : processus des options stratégiques (POS) ou approche régionale/locale ou autres approches – les recommandations quant aux meilleures façons de réduire l'exposition aux substances en cause sont présentées aux ministres responsables;
3. **Action** : mise en oeuvre des options et surveillance – les ministres responsables se prononcent sur les options recommandées et s'entendent avec les autres partenaires au sujet de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de la surveillance du ou des outils retenus.

3. INTÉGRATION

La phase intégration (préparation du dossier) [figures 2 et 3] consiste à s'assurer que l'on dispose de suffisamment d'informations sur les substances toxiques en cause et les secteurs industriels ou produits commerciaux concernés pour déterminer les organismes pouvant jouer un rôle de premier plan, les échéances et les approches. Il peut également être nécessaire de faire d'autres recherches ou de recueillir d'autres données avant de pouvoir prendre une décision, en menant par exemple des études des caractéristiques d'utilisation.

Délimitation de la portée

La délimitation de la portée est la première étape (figure 2). Pour chacune des substances reconnues toxiques aux fins de la LCPE, on établit un résumé du problème, qui doit contenir le plus de renseignements possible sur la substance en cause et le secteur industriel ou les produits commerciaux concernés. Entre autres, les aspects suivants devraient y être abordés : le ou les problèmes environnementaux; la pénétration de la substance dans les écosystèmes

canadiens, l'exposition des écosystèmes et des humains à celle-ci et ses effets sur les écosystèmes et la santé humaine; les objectifs préliminaires en matière d'environnement et de santé; les liens avec d'autres programmes environnementaux; les rôles et responsabilités des gouvernements; les intervenants éventuels; les prochaines étapes recommandées; les organismes fédéraux et provinciaux qui pourraient assurer le rôle directeur; le calendrier. Les renseignements de base pourront être obtenus de diverses sources, entre autres : rapports d'évaluation des substances de la liste prioritaire, inventaires des rejets comme l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) et d'autres initiatives.

Les prochaines étapes recommandées pourraient être : préparer une réponse régionale ou locale lorsque le problème est régional ou local; passer directement au processus des options stratégiques pour les produits commerciaux ou le secteur industriel en cause lorsque le problème est d'envergure nationale; poursuivre la recherche scientifique ou la collecte de données sur les caractéristiques d'utilisation de la substance ou sur l'exposition des humains avant de décider des étapes suivantes; élaborer des règlements, des directives ou des codes de recommandations techniques si cela est justifiable; ne prendre aucune mesure si d'autres initiatives permettent de régler convenablement les problèmes d'environnement et de santé humaine. Le calendrier sera déterminé par la disponibilité des ressources, le calendrier des initiatives fédérales ou provinciales connexes et la disponibilité des principaux intéressés. Le POS ou une autre approche (y compris de ne rien faire lorsque cela est justifié) devrait être établi dans un délai raisonnable après la publication du rapport d'évaluation concluant à la toxicité de toute substance de la liste prioritaire.

S'il est décidé d'appliquer une approche régionale ou locale, le ou les gouvernements responsables agiront suivant les principes indiqués pour l'approche générale d'évaluation des options (section 2.0). Ils établiront également un mécanisme de rétroaction visant à assurer que les ministres responsables de la gestion de ces substances seront informés des mesures prises à l'égard de celles-ci.

Si l'on opte pour le POS, le choix d'axer l'approche sur une **substance** (ou un **produit commercial**) ou sur un **secteur** sera fonction de l'échelle et de la portée du problème. En général, l'approche axée sur le secteur est recommandée dans le cas de substances principalement introduites dans l'environnement par un ou des procédés industriels connus. Cette approche sera envisagée pour les secteurs industriels qui contribuent pour beaucoup au rejet des substances reconnues toxiques. Elle pourra être complétée par une approche axée sur la substance dans certains cas, lorsque l'exposition n'est pas entièrement liée aux activités industrielles. **L'approche axée sur la substance** est recommandée pour les substances dont la pénétration dans l'environnement est surtout le résultat d'utilisations commerciales, comme les teintures ou les plastifiants. Dans ce cas, la substance ou le groupe de substances apparentées en cause seront étudiés dans toutes leurs utilisations commerciales.

Validation

Les ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire du Comité consultatif fédéral-provincial (CCFP) de la LCPE, examineront les résumés produits. Le CCFP représente le «guichet unique» du gouvernement fédéral pour les provinces. Les décisions à prendre dans les champs de responsabilité partagée y sont discutées. L'objectif de l'étape de validation (figure 3) est de valider les étapes suivantes, d'obtenir les avis et l'approbation des partenaires, et de s'assurer que ces partenaires se sont faits connaître et sont disponibles pour les étapes suivantes. Des discussions auront lieu avec l'industrie et les ONG au sujet des prochaines étapes envisagées. Une fois leurs avis obtenus, les membres du CCFP obtiendront l'autorisation nécessaire pour lancer une initiative régionale ou locale ou, lorsque le problème est d'envergure nationale, de lancer le processus des options stratégiques pour les substances en cause, ou encore d'appliquer une autre approche.

4. PROCESSUS DES OPTIONS STRATÉGIQUES

Le processus des options stratégiques (POS) [figures 4 et 5] est un processus d'une durée limitée visant à déterminer les objectifs environnementaux et de santé et à évaluer, de concert avec les principaux intéressés, un éventail d'options pour réaliser les objectifs touchant l'environnement et la santé ainsi qu'à recommander aux ministres fédéraux et provinciaux responsables les outils les plus efficaces à mettre en oeuvre. Tous les principaux intéressés seront invités à déterminer leur niveau de participation au processus, soit en qualité de membre d'une table de concertation s'occupant d'une substance toxique ou d'un secteur industriel ou produit commercial visé, soit comme membre du groupe multi-intervenant qui validera et critiquera les recommandations de la table de concertation. Le processus comporte deux étapes : collecte des informations; détermination et évaluation des options.

Collecte des informations

La première étape (figure 4) voit la création d'une table de concertation, présidée ou coprésidée par un représentant du gouvernement fédéral ou d'une province. Il incombera au(x) président(s) d'organiser la mise sur pied de la table, et notamment de déterminer les membres, qui représenteront des ministères fédéraux et provinciaux, l'industrie et des organisations non gouvernementales. La table de concertation aura neuf mois au maximum pour terminer la première étape.

Les membres de la table devront s'entendre sur un programme général, sur les objectifs en matière d'environnement et de santé et sur le calendrier de réalisation de ces objectifs dans l'optique du développement durable; ils devront également élaborer un plan de travail spécifiant délais, produits attendus et jalons, et s'assurer que les renseignements scientifiques, techniques et socio-économiques nécessaires pour évaluer les options stratégiques sont disponibles.

Deux études essentielles au POS seront effectuées au cours de cette étape : l'étude socio-économique préliminaire, qui établit le profil social et économique du secteur industriel ou des produits commerciaux visés, et l'étude technique préliminaire, qui a pour objet de déterminer et d'évaluer les techniques disponibles et applicables afin d'atténuer un problème environnemental (techniques concernant les matières premières ou les procédés, ou techniques de dépollution). Dans le cadre de ces études, outre les problèmes causés par les substances en cause, on pourra juger utile d'évaluer les avantages supplémentaires pouvant être tirés des options en tenant compte d'autres polluants.

Suivant l'envergure du secteur industriel ou la portée du produit commercial en cause, la taille et le mode de fonctionnement de la table de concertation pourront varier, et des comités consultatifs ou d'autres mécanismes pourront être créés; il reviendra aux membres de la table d'en décider. Par ailleurs, le président devra prendre les arrangements nécessaires pour assurer des services de secrétariat à la table. Les membres devront veiller à représenter le point de vue de leur organisation.

Détermination et évaluation des options

Les renseignements recueillis à la première étape du POS serviront, dans la seconde, à déterminer et à évaluer les options pour la réalisation des objectifs touchant l'environnement et la santé dans le contexte du développement durable (figure 5). La table de concertation devrait envisager l'éventail complet d'outils-réglementation directe, instruments économiques, mesures volontaires et information. Après un premier tri, les coûts et les avantages des options les plus faisables devraient être évalués; cette évaluation et les recommandations de la table de concertation formeront la base du rapport sur les options stratégiques, lequel sera validé ou critiqué par un groupe d'intervenants plus large.

Il incombera au président de s'assurer qu'une évaluation coûts-avantages des options les plus faisables est effectuée suivant les instructions de la table de concertation et d'administrer les ressources fournies pour l'analyse. Le POS donnera à chaque membre de la table la possibilité d'exposer clairement sa position et à l'ensemble des membres l'occasion d'en discuter. Dans le rapport produit à l'issue du POS, il sera fait état des points sur lesquels il n'y aura pas eu entente ainsi que des opinions divergentes sur ces points de façon à rendre compte des opinions des participants. Un document sommaire contenant les recommandations préliminaires sera présenté aux multiples intervenants. Le rapport des options stratégiques et tous les documents de base disponibles seront fournis sur demande aux participants avant les consultations. Les résultats de l'étape de mise en question par les multiples intervenants seront pris en considération, et il en sera fait état dans la version définitive du rapport des options stratégiques. Par souci de transparence, on tiendra un dossier public sur l'information produite et transmise.

Le président de la table de concertation s'assurera que des recommandations finales sont formulées et que les positions des partenaires et intéressés sont exposées dans le document présenté aux ministres responsables pour une décision.

Un résumé du rapport des options stratégiques, contenant les recommandations finales, sera présenté aux ministres responsables. Par des discussions, les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendront sur qui mettra à exécution les mesures retenues et s'engageront à l'égard de leur exécution. Une fois que l'on se sera mis d'accord, les ministres responsables prendront des décisions débouchant sur l'action (figure 6).

Approche régionale ou locale

Dans le cas d'une approche régionale/locale, le ou les gouvernements responsables agiront suivant les principes énoncés pour l'approche générale d'évaluation des options décrite dans l'introduction. Ils s'entendront également sur un mécanisme de rétroaction visant à assurer que les ministres responsables sont informés des mesures prises concernant les substances dont ils ont la responsabilité.

Autres approches

Dans certains cas, il faudra poursuivre les études pour mieux comprendre l'exposition à la substance ou la voie de pénétration de celle-ci dans l'environnement avant d'élaborer les options. Dans d'autres, des ententes internationales ou des ententes volontaires pourront influencer le choix des mesures à prendre.

Les résultats du POS pourront servir de documents de base pour une entente internationale sur cette question.

Un bon exemple d'approche volontaire efficace est offert par l'initiative ARET (Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques), qui est un processus multipartite reposant sur l'établissement de consensus et ayant pour objectif d'amener l'industrie à réduire ou à éliminer volontairement ses rejets de certaines substances toxiques, priorité étant donnée à celles qui sont persistantes et bioaccumulables. ARET vise à obtenir des améliorations importantes de l'environnement par des actions volontaires, tout en reconnaissant une gamme étendue de préoccupations du public et des pollueurs.

5. ACTION

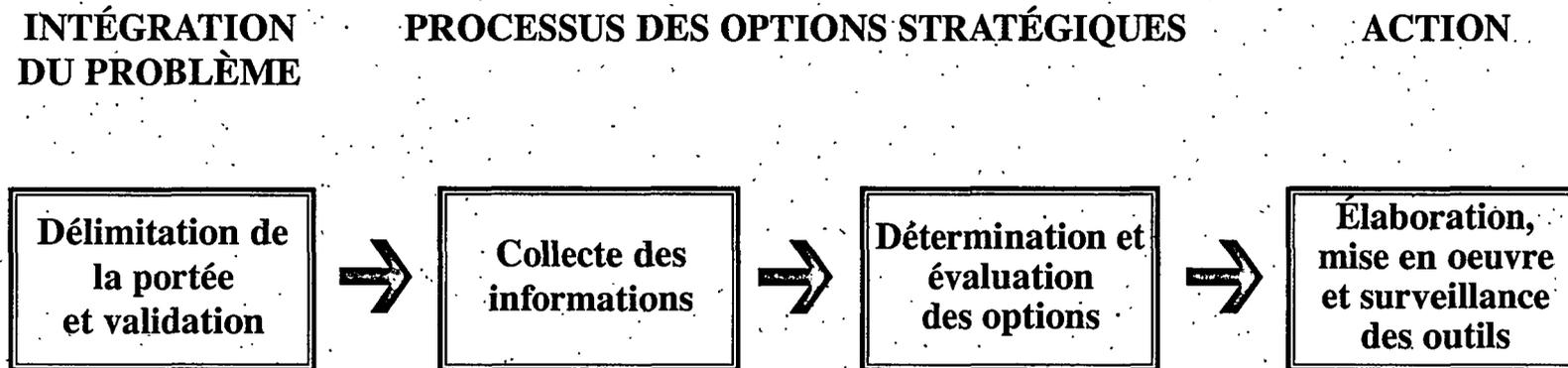
Le POS est suivi de la phase action, au cours de laquelle les ministres responsables décident de donner suite aux recommandations auxquelles a abouti le POS ou l'approche régionale ou locale, et qui comprend 3 étapes :

1. D'après les recommandation des tables de concertation, les ministres responsables décident des actions.
2. Les ministres responsables demandent à leur ministère de mettre en place les outils et actions recommandés par les tables. C'est à ce moment que les secteurs industriels touchés débiteront l'élaboration et la mise en place des outils.
3. Finalement, les ministres responsables verront à l'élaboration des mécanismes servant à évaluer l'efficacité des actions et à faire rapport du progrès réalisé.

FIGURES

- Figure 1** Aperçu
- Figure 2** Délimitation de la portée
- Figure 3** Validation
- Figure 4** Collecte des informations
- Figure 5** Détermination et évaluation des options
- Figure 6** Action

Figure 1 : Aperçu



Principes du POS

- l'ouverture et la transparence
- l'efficacité en fonction des coûts
- la souplesse et l'harmonisation
- la discipline
- la participation du public
- prévisible
- l'équité entre les secteurs

Figure 2 : Délimitation de la portée

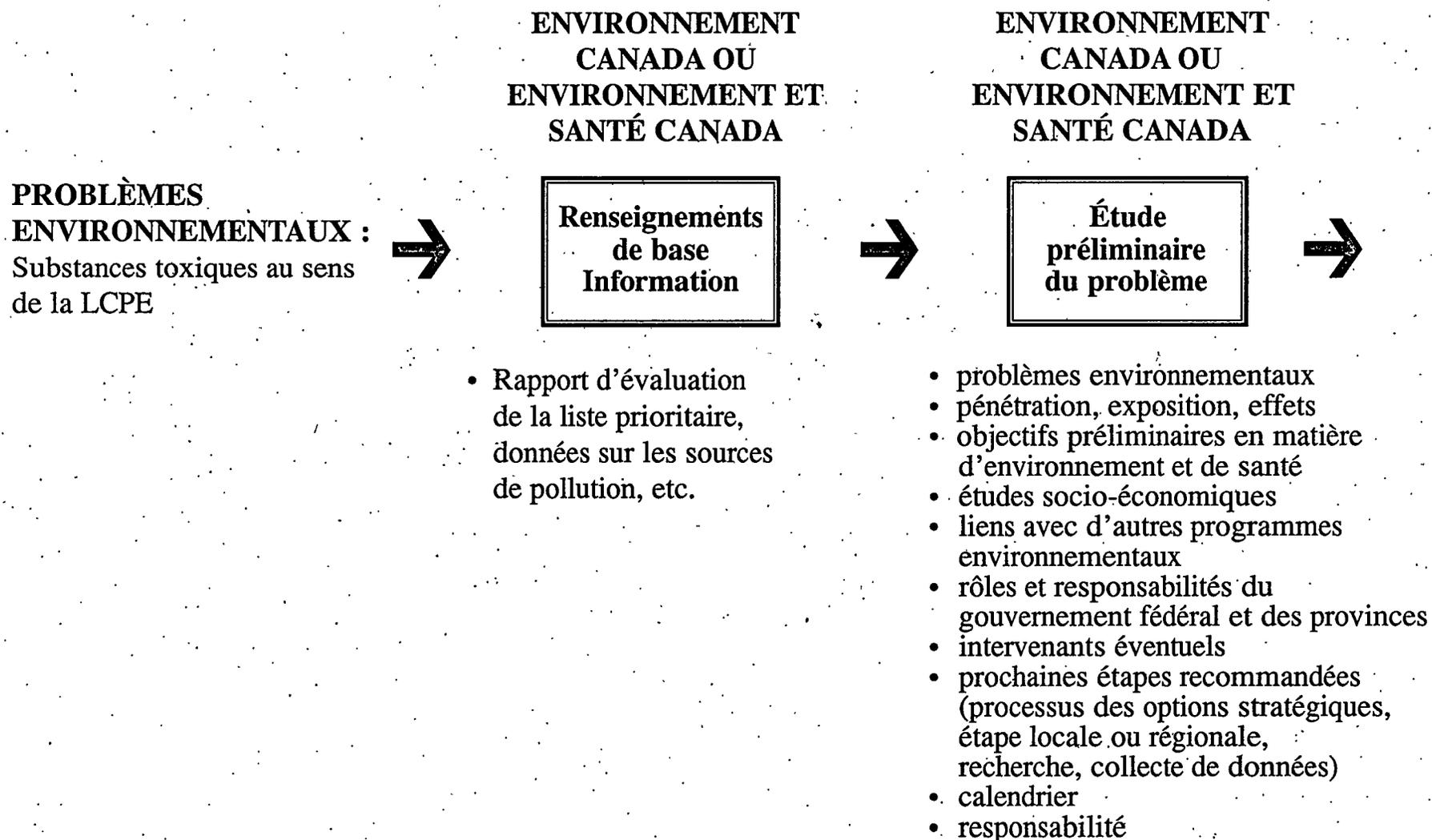
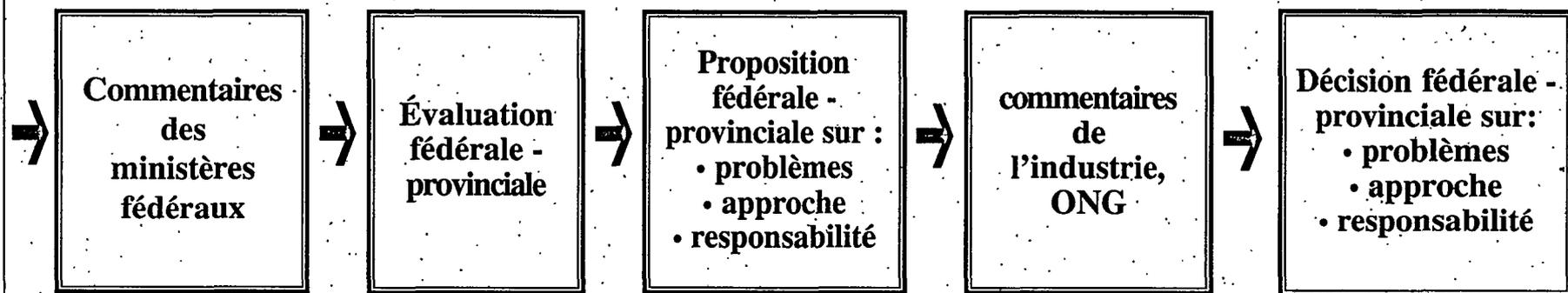


Figure 3 : Intégration du problème - validation



- 1) Lancement du processus des options stratégiques
- 2) Lancement de l'approche régionale-locale
- 3) Autres approches

**Figure 4 : Processus des options stratégiques -
collecte des informations (max. 9 mois)**

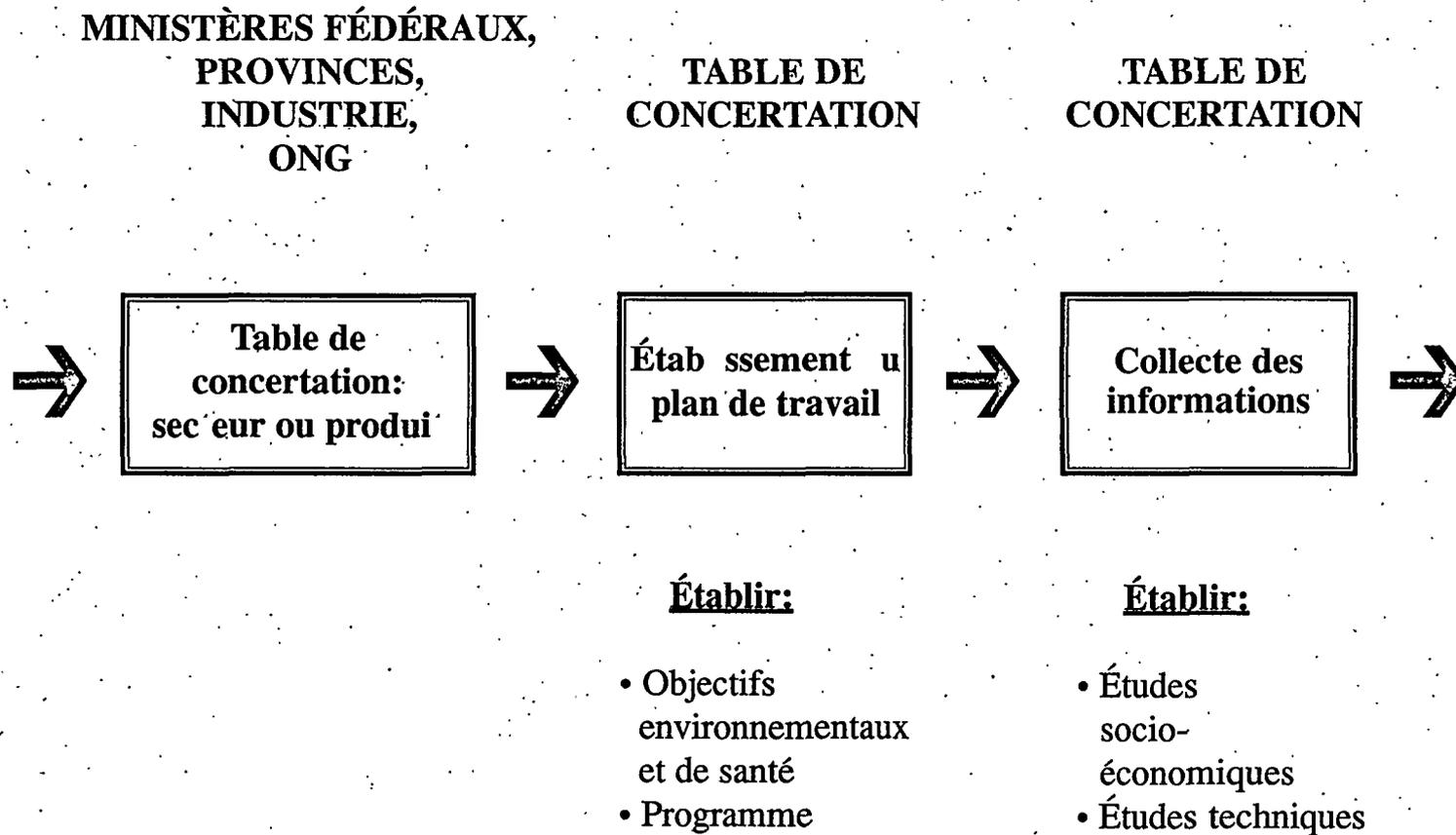


Figure 5 : Processus des options stratégiques
Détermination et évaluation des options (max. 9 mois)

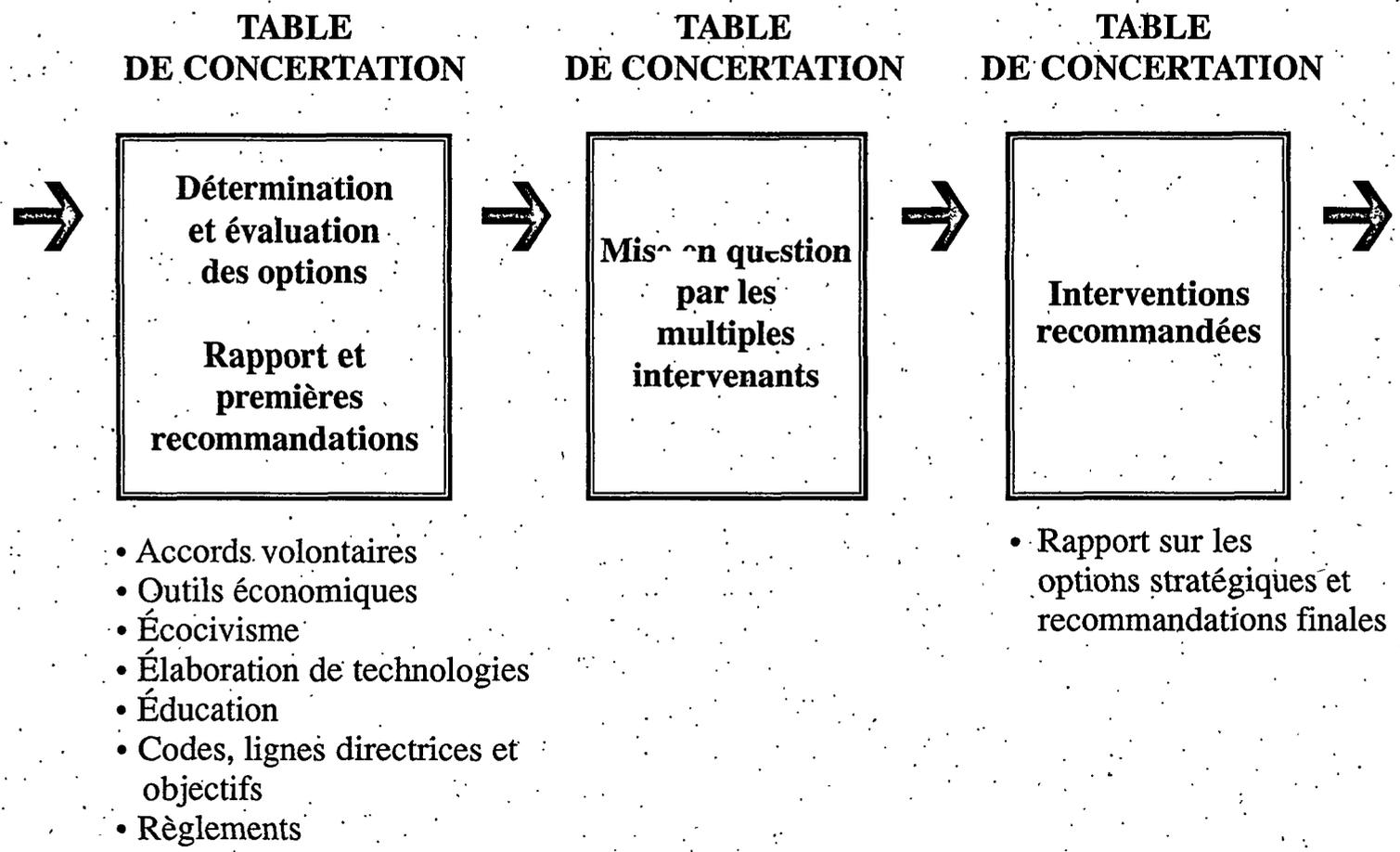


Figure 6 : Action

