

# ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU CANADA

---

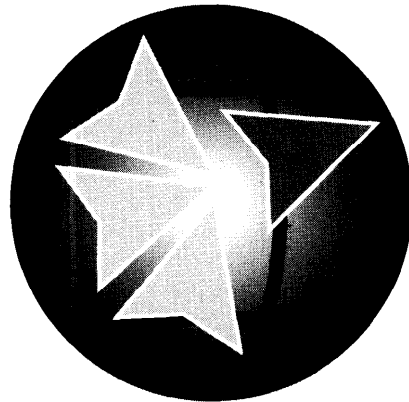
RÉALISATIONS,

---

DÉFIS ET

---

ORIENTATIONS



---

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

---

par l'Agence canadienne  
d'évaluation environnementale  
en collaboration  
avec Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1996  
ISBN : En106-36/1996  
No. de cat.: O-662-6251 1-0

**Canada**





# TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION .....	4
RÉALISATIONS .....	5
DÉFIS .....	11
ORIENTATIONS FUTURES.....	13



## INTRODUCTION

***L'***

*Michel Dorais, président  
Agence canadienne d'évaluation  
environnementale*

L'évaluation environnementale est-elle utile et pertinente? Favorise-t-elle le développement durable au Canada? A-t-elle pour effet de réduire ou de prévenir la pollution? Protège-t-elle la biodiversité? Les écosystèmes essentiels à la prospérité des générations actuelles et futures de Canadiens sont-ils mieux sauvegardés? L'évaluation environnementale aide-t-elle les décideurs à prendre des décisions éclairées en livrant des indications valides sur les effets environnementaux probables des projets et des politiques?

Ce rapport tentera de répondre à ces questions pour le Canada. Il résume les efforts canadiens de mettre en place des processus d'évaluation environnementale utiles et pertinents qui contribuent au développement durable. Il brosse également un tableau sommaire des réalisations, des défis et des orientations futures de l'évaluation environnementale au Canada.

Ce rapport fait partie de la contribution canadienne à l'Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, initiative parrainée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'International Association for Impact Assessment avec ses pays et ses organismes membres.



# RÉALISATIONS

Au Canada, l'évaluation environnementale a fait un grand pas en avant ces dernières années. Son application auparavant irrégulière a gagné en rigueur. Les processus d'évaluation environnementale sont plus ouverts et accessibles à la population. Chez les promoteurs, on convient de plus en plus qu'ils améliorent les projets. Pour leur part, les décideurs prennent plus au sérieux le cadre d'évaluation et les résultats de son application.

## Amélioration des processus

Les processus d'évaluation environnementale sont mieux établis, de plus en plus perfectionnés et plus à l'écoute des besoins des promoteurs et du public. Voici des réalisations sur ce plan:

### *Sanction législative de l'évaluation environnementale*

Dans toutes les provinces et au niveau fédéral, le législateur a énoncé des exigences quant à l'évaluation environnementale des projets. La sanction législative a renforcé les processus d'évaluation environnementale et amené les dirigeants gouvernementaux, les fonctionnaires et les promoteurs à faire preuve de plus de sérieux dans l'accomplissement de leurs tâches.

### *Intégration des aspects environnementaux aux projets de politiques, de programmes et de plans*

Il est maintenant de règle d'exiger une évaluation des effets environnementaux des politiques proposées au Cabinet fédéral. À tous les niveaux de gouvernement, on recourt de plus en plus à l'évaluation environnementale des politiques, des programmes et des plans (ce que l'on appelle l'évaluation environnementale stratégique). Une nouvelle loi fédérale établit un Commissaire à l'environnement et au développement durable et oblige les ministères fédéraux à se doter de stratégies de développement durable.

### *OCDE, Examen des performances environnementales : Canada, 1995*

**L**e Canada a fait de notables progrès dans l'intégration des aspects environnementaux aux politiques économiques et sectorielles. Entre autres exemples de réalisations dans ce domaine, on a adopté une loi sur le processus d'évaluation environnementale et on soumet à une analyse environnementale les propositions de politiques et les projets de loi.»



### ***Harmonisation des exigences du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux***

On harmonise les régimes d'évaluation environnementale du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux pour relever l'efficacité de l'examen des projets mettant en cause les deux niveaux de gouvernement. Le gouvernement fédéral a ratifié les ententes d'harmonisation conclues avec l'Alberta et le Manitoba, a signé un accord de principe avec la Colombie-Britannique et négocie actuellement avec les autres provinces. Ces accords reconnaissent que le fédéral et les provinces ont des intérêts et des obligations respectifs en matière d'évaluation environnementale de projets et que la collaboration est la meilleure façon de rendre les processus efficaces et efficaces.

### ***Entente d'harmonisation Canada-Colombie-Britannique***

***L'***Entente garantit au gouvernement fédéral et aux peuples autochtones concernés le droit de faire partie de comités provinciaux d'évaluation environnementale et délègue aux autorités provinciales l'exécution des examens préalables et des études approfondies, niveau fédéral, là où ces deux processus s'appliquent.

### ***Usine de pâtes et papiers Alpac***

***L***e procédé de fabrication finalement adopté dans l'usine [de pâtes et papiers] est probablement meilleur que le procédé de départ à cause des examens [évaluation environnementale] et des retards. Il est intéressant de voir aujourd'hui toute l'industrie considérer comme normal ce dans quoi nous avons fait oeuvre de pionnier. Nous avons pris l'initiative en la matière et avons ainsi transformé toute l'industrie.»

Représentant de l'Alberta-Pacific Pulp Mill

### ***Intégration des aspects environnementaux à la planification et à la conception des projets***

Les promoteurs se servent des données d'évaluation environnementale pour régler la planification et la conception de leurs projets, ainsi que pour atténuer les effets néfastes prévus sur l'environnement.



### **Adoption de méthodes efficaces en matière d'évaluation transfrontalière**

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* permet au ministre fédéral de l'Environnement de procéder à l'examen public de projets susceptibles d'avoir des effets environnementaux importants par-delà les frontières internationales, provinciales ou territoriales, là où il n'y a pas d'autre participation fédérale aux projets en question. De même, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux se sont entendus sur les façons d'appliquer la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (Convention d'Espoo), dont le Canada est signataire.

### **Tulsequah Chief Mine**

**L**a «Tulsequah Chief Mine» se situe dans le nord de la Colombie-Britannique, à 30km de la frontière canado-américaine. Le comité d'évaluation environnementale du projet de réouverture de la mine comprenait des représentants des gouvernements au Canada, des peuples autochtones et des organismes publics américains (Alaska et niveau fédéral). Les détails du projet n'ont rien de définitif, mais on a clairement démontré l'intérêt d'une démarche ouverte de planification qui prend en compte tous les effets d'un projet sans égard aux frontières politiques.

### **Le registre public fédéral**

**D**estiné à faciliter la participation publique au processus d'évaluation environnementale, le registre public contient tous les documents produits, recueillis ou reçus de l'évaluation environnementale de projets mettant en cause le gouvernement fédéral. On peut le consulter par l'Index fédéral des évaluations environnementales au site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (<http://www.acee.gc.ca>).

*L'Agence a été primée pour une réalisation remarquable dans le cadre du Programme fédéral de Distinctions 1995 à cause de sa conception novatrice de la gestion de l'information et de la technologie.*

### **Facilitation d'une participation publique mieux éclairée et plus large**

**Les** exigences de participation publique élargissent l'éventail des compétences et des renseignements à la disposition des responsables d'évaluations environnementales. Elles donnent aussi aux collectivités touchées par des projets de meilleures possibilités de se faire entendre des décideurs. Ces possibilités d'échange d'information sont essentielles à la compréhension des effets environnementaux des projets et des interrogations qu'ils suscitent dans la population. Des systèmes électroniques accessibles par Internet, comme le registre public, améliorent l'accès du public à l'information sur l'évaluation environnementale.



### ***Adoption de méthodes novatrices dans le règlement des différends***

Dans le domaine de l'évaluation environnementale, on dispose aujourd'hui de nouveaux moyens de règlement des différends comme la médiation. Ces méthodes novatrices peuvent permettre – à tous les intervenants – de trancher d'épineux problèmes dans des projets controversés.

### ***Amélioration de l'information aux décideurs***

Au Canada, on convient de plus en plus que l'évaluation environnementale doit livrer aux décideurs (ministres, grands commis de l'Etat, organismes de réglementation, etc.) de l'information à jour, utile et digne de foi et montrer qu'elle a véritablement pour effet d'améliorer les décisions. On doit présenter les évaluations environnementales de manière à répondre aux besoins d'information des décideurs. Comme on constate que l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation environnementale de projets sont plus largement acceptées des décideurs, on voit bien que l'évaluation environnementale gagne en crédibilité.

#### ***Médiation-Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)***

**L**e ministre québécois de l'Environnement est habilité à demander au BAPE de procéder à l'évaluation environnementale d'un projet par médiation et enquête. Dans ce cas, le commissaire du BAPE rencontre les parties pour trouver une solution commune. Si on ne peut parvenir à une entente ou que le ministre croit que l'entente conclue ne protège ni l'environnement ni l'intérêt public, la commission d'examen du BAPE décide de soumettre le projet à des audiences publiques.

Depuis 1978, on a recouru 28 fois à la médiation avec un taux de réussite de 75%. La médiation a réduit la nécessité de tenir des audiences. Elle a fait épargner du temps et de l'argent et a associé les collectivités à la recherche de solutions.

#### ***Centre d'enfouissement de Grimsby***

**O**n a innové dans l'évaluation environnementale d'un nouveau centre d'enfouissement de déchets solides près de Grimsby dans le sud de l'Ontario. Le promoteur et la population locale se sont d'abord entendus sur une démarche et ont successivement franchi les étapes de l'examen technique, de la médiation et de l'arbitrage. Cette démarche comportant un «arbitrage de propositions finales» leur a permis d'éviter de longues et coûteuses audiences.





## **Amélioration des méthodes d'évaluation environnementale**

Le perfectionnement des méthodes d'évaluation environnementale permet d'améliorer la prévision des effets environnementaux et d'en accroître la précision :

### ***Amélioration de la délimitation des projets et des évaluations***

Une bonne délimitation des projets et des évaluations est essentielle à l'efficacité et à l'efficience de l'évaluation environnementale. On se sert de méthodes de détermination de portée pour orienter l'évaluation environnementale, comprimer la documentation abondante souvent demandée ou produite et réduire les questions à aborder par les promoteurs dans leurs Etudes d'impact environnemental.

### ***Projet de raccordement fixe dans le détroit de Northumberland***

***I***l s'agit de construire un pont de 14 km entre l'île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Le gouvernement fédéral a exigé du promoteur qu'il élabore un plan complet de gestion de l'environnement comme base du contrat prévoyant un financement fédéral des travaux.

### ***Institution de catégories d'évaluations environnementales en Ontario***

**O**n a rationalisé l'évaluation environnementale en Ontario en créant des catégories de projets aux caractéristiques semblables, d'où la possibilité pour les promoteurs de planifier certains projets avec **plus de facilité, d'efficience et de rentabilité, une participation directe des organismes de réglementation remplaçant un examen public en bonne et due forme.**

### ***Évaluation des effets environnementaux cumulatifs***

Dans plusieurs provinces ou territoires canadiens, la loi exige maintenant que l'on évalue les effets accumulés sur l'environnement. Entre autres organismes, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a proposé des méthodes pour une telle évaluation, mais il est toujours difficile – et il faudra d'autres recherches à ce sujet – d'établir comment les effets environnementaux d'un projet entrent en interaction avec les répercussions d'autres projets réalisés ou envisagés dans un bassin hydrographique ou atmosphérique.



### ***Élaboration de plans de gestion de l'environnement***

Au Canada, les évaluations environnementales servent de base à des plans de gestion de l'environnement intéressant les activités permanentes d'un projet. Ces plans permettent aux décideurs de suivre un projet pour ce qui est des défis environnementaux à relever et dressent un cadre garantissant la réalisation de programmes d'application de mesures d'atténuation, de surveillance et de suivi,

### ***Recours à des comités multilatéraux***

Souvent, les évaluations environnementales intéressent plusieurs secteurs de compétence et un grand nombre d'intervenants. Dans de récentes évaluations environnementales au Canada, on a recommandé la création de comités consultatifs multilatéraux pour une coordination plus efficace des modes de solution des problèmes environnementaux des projets.

### ***Northern River Basin Study***

***L***a Northern River Basin Study-produit de l'évaluation environnementale de l'Alpac- livre des données de référence sur la qualité de l'eau et l'écologie du poisson et permet de mieux comprendre les effets écologiques accumulés des projets de développement dans un tel bassin hydrographique.

### ***Agrandissement de l'aéroport de Vancouver***

***D***ans le projet d'agrandissement des pistes de l'aéroport de Vancouver, on a chargé un comité multilatéral de surveiller l'application du plan de gestion de l'environnement et de servir de trait d'union permanent entre les collectivités locales et les autorités aéroportuaires.

### ***Suivi et surveillance***

L'habitude se répand de réaliser des études de référence qui surveillent les effets environnementaux des projets. On a aussi reconnu qu'une amélioration du suivi et de la surveillance était essentielle à l'accroissement de l'efficacité des évaluations environnementales en permettant de vérifier l'exactitude des prévisions d'incidence. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale comporte des dispositions précises en matière de suivi et de surveillance.



## DÉFIS

Les importantes transformations de la société et des institutions canadiennes offrent de nouveaux défis qui détermineront l'efficacité et les orientations de l'évaluation environnementale dans l'avenir. Voici certains de ces défis :

### ***Complexification***

Les processus d'évaluation environnementale gagnent en complexité à cause de la multiplication des exigences légales dans un nombre croissant de secteurs de compétence, du besoin grandissant d'associer la population aux évaluations environnementales et de l'extension des évaluations environnementales dans le domaine de la planification et de l'élaboration de politiques et de programmes. La gestion de cette complexité représente un défi de taille pour les gouvernements et les promoteurs.

### ***Contraintes financières au gouvernement***

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont tenus de recouvrir leurs frais dans la mesure du possible et de rendre plus efficiente l'administration de l'évaluation environnementale. Le rétrécissement des budgets a des répercussions sur tous les aspects de cette activité, et notamment sur les services qu'assurent les gouvernements et le partage des responsabilités entre ces mêmes gouvernements, les promoteurs, les collectivités et les organisations non gouvernementales.

### ***Accent mis sur les mesures non réglementaires***

Dans la rationalisation de l'État et la privatisation de ses programmes et de ses services, c'est le rôle même de l'administration publique dans le domaine de l'évaluation environnementale qui est remis en question. Des activités d'évaluation environnementale suivant des normes nationales ou internationales pourraient venir augmenter, voire remplacer les activités réglementaires que nous connaissons aujourd'hui.



Les gouvernements au Canada ont le défi de collaborer à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des évaluations environnementales :

- par la conclusion d'ententes d'harmonisation entre le gouvernement fédéral et les provinces;
- par la conception de processus d'évaluation environnementale pour les Autochtones dans le cadre des négociations de règlement de revendications territoriales et d'accession à l'autonomie gouvernementale et dans un souci d'harmonisation avec les processus d'évaluation environnementale fédéraux et provinciaux;
- par la ratification et une application intégrale de la Convention d'Espoo.

L'intégration des aspects environnementaux aux propositions de politiques, de programmes ou de plans par l'évaluation environnementale stratégique et d'autres moyens en est encore aux premiers stades, mais offre la possibilité d'améliorer la prise de décision suivant les principes du développement durable. Ni la population ni les promoteurs ne sont entièrement satisfaits des étapes d'examen public des évaluations environnementales. Un constant défi est de trouver de nouvelles façons d'associer la population à ces exercices, tout en donnant des garanties d'exécution rapide aux promoteurs. Un autre défi est de s'assurer que les prévisions d'effets environnementaux dans les évaluations environnementales seront contrôlées et vérifiées et que les connaissances acquises grâce à ces examens environnementaux seront conservées et mises à profit dans l'évaluation de projets futurs.



## ORIENTATIONS FUTURES

Quelles orientations les gouvernements, les promoteurs et les intervenants devraient-ils adopter au Canada pour bâtir sur les succès antérieurs et relever les défis que nous avons énumérés? Les grandes orientations suivantes paraissent fondamentales :

### ***Exécution d'un plan d'action en recherche et développement***

Maintenant que le législateur a presque terminé son travail dans le domaine de l'évaluation environnementale, on peut accorder la priorité à de vieilles questions de recherche et développement comme les suivantes :

- exigences sur le plan de la détermination de la portée des activités et de la discipline des projets (fixation de délais, etc.);
- établissement et évaluation de programmes soigneusement conçus de suivi et de surveillance;
- création d'indicateurs de résultats environnementaux.

On doit aussi relever des défis plus récents dans un tel plan d'action :

- élaboration de méthodes d'évaluation des effets accumulés;
- affinement des méthodes de détermination de la durabilité et d'évaluation de la capacité des écosystèmes et des ressources;
- conception de méthodes de prise en compte des facteurs socio-économiques dans les évaluations environnementales;
- examen de nouvelles façons d'associer plus efficacement la population aux activités d'évaluation environnementale.

### ***Innovation***

On devra innover pour rendre les évaluations environnementales plus efficaces et efficaces et relever les défis plus généraux qui se posent à la société et aux institutions canadiennes.

Voici des voies à explorer :

- encouragement de l'examen de solutions de rechange au cadre réglementaire de commandement et de contrôle (réglementation directe) qui caractérise les évaluations environnementales;