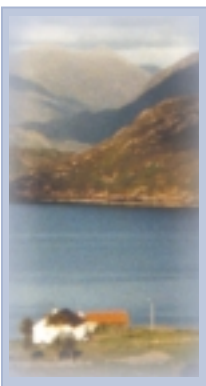




Cadres régionaux des effets environnementaux

Pollution Probe

2001



Cadres régionaux des effets environnementaux

Bob Boulden¹, Rick Findlay², Ken Ogilvie³ et Sandra Schwartz⁴

2001

Ce Rapport a été préparé avec l'aide du Programme de recherche et développement à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Les opinions, conclusions et recommandations exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement celles de l'Agence canadienne d'évaluation environnementales.

¹ Boulden Environmental Consulting, Ottawa, contractuel de Pollution Probe

² Directeur du bureau d'Ottawa, Pollution Probe, Ottawa

³ Directeur administratif, Pollution Probe, Toronto

⁴ Chef de groupe, Child Health Programme, Pollution Probe, Ottawa

Table des matières

I. Introduction	1
II. Contexte	3
III. Méthodologie de la recherche	5
IV. Consultation	6
Questions de la consultation	6
V. Avantages et occasions	7
Efficacité potentielle	7
Qualité de l'évaluation environnementale (ÉE)	8
Participation du public	9
VI. Principaux défis	11
VII. Domaines d'intérêt particulier	13
Le principe de précaution	13
Approches volontaires	16
<i>Critères sur l'utilisation des initiatives volontaires pour atteindre</i> <i>les objectifs de la politique environnementale</i>	17
<i>Principes régissant la conception des initiatives volontaires (IV)</i>	18
Politique gouvernementale saine	18
VIII. Évaluation d'études de cas	21
Sables pétrolifères de l'Athabasca	21
Usine de pâtes et papiers Alberta-Pacific	22
IX. Recommandations	24
Tenir un atelier national sur CREE	24
Établir une définition claire des CREE et élaborer des directives et des critères	24
Réaliser une étude de cas	24
Favoriser l'utilisation de l'information tirée des CREE dans les évaluations propres à un projet	25
X. Bibliographie	26

I. Introduction

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a récemment mis en œuvre un programme de recherche et développement pour aborder un certain nombre de priorités de recherche et développement en relation avec l'évaluation environnementale (ÉE). Ce rapport de recherche aborde les enjeux et les occasions en relation avec l'élaboration des cadres régionaux des effets environnementaux (CREE). Le terme CREE a été utilisé par le gouvernement fédéral (abrégé en « études régionales ») pour désigner les résultats d'une étude sur les effets environnementaux de projets futurs possibles dans une région, auxquels participe une autorité fédérale, à l'extérieur du champ d'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (la Loi), de concert avec d'autres compétences (projet de loi C-19, déposé devant la Chambre des communes le 20 mars 2001). La signification du terme CREE n'a pas encore été définie avec précision et il existe un besoin évident de mieux évaluer l'importance des éléments des CREE, et d'élaborer des critères et des lignes directrices appropriés. Le but de cette recherche consiste à documenter et à évaluer l'information existante (et connexe) sur le sujet dans une perspective de politique générale, à consulter un vaste éventail de groupes d'intérêt quant à leurs opinions, à critiquer les études existantes qui ont un lien avec un CREE, et à présenter des recommandations. Nous espérons que cette recherche contribuera à clarifier la signification réelle du terme CREE, et pourquoi et comment nous devrions approfondir les CREE.

Pollution Probe reconnaît que l'on peut élaborer un CREE lorsqu'une région ou une zone particulière est susceptible de connaître un développement important, et que les autorités et les promoteurs touchés conviennent que la préparation d'un CREE serait utile et appropriée. L'élaboration de ces structures a été réalisée par l'examen d'un élément du plan quinquennal de la Loi. Par le truchement d'un CREE, on recueillerait et on documenterait l'information environnementale de base d'une région ou d'une zone ; on évaluerait le développement existant et à venir, à la fois individuellement et de façon cumulative en ce qui a trait aux effets sur l'environnement ; on tiendrait compte du développement régional élargi et des questions relatives à la planification ; enfin, le processus donnerait lieu à une certaine forme de participation et de consultation du public. On pourrait ensuite utiliser les résultats d'une telle structure comme base, à la fois pour les décisions courantes et futures dans la région ou la zone.

Un CREE n'a pas pour objet de contourner ou de remplacer l'approche projet par projet de l'ÉE, mais plutôt de la compléter et de fournir un cadre pour rendre le processus d'évaluation des projets plus efficace, prévisible et cohérent dans les limites d'une région. Tout en fournissant une occasion d'améliorer la participation du public, l'approche faciliterait également l'utilisation efficace et efficiente des ressources des groupes d'intérêt, du gouvernement et du secteur privé dans le processus d'ÉE.

Les principaux objectifs de la présente recherche sont :

- Contribuer à mieux définir le terme CREE et à élaborer les directives et les procédures nécessaires;
- Étudier à fond et documenter les avantages, les occasions et les défis associés à l'élaboration des CREE;
- Examiner les liens importants avec certaines des questions stratégiques clés, notamment le principe de précaution, les initiatives volontaires et une politique gouvernementale saine;
- Évaluer les leçons que l'on peut tirer des structures d'ÉE existantes en relation avec les sables pétrolifères de l'Athabasca et le développement des pâtes et papiers dans le système des rivières de la Paix et Athabasca.

II. Contexte

L'ÉE a été une innovation politique raisonnablement fructueuse de par le monde et elle a évolué considérablement au cours des 30 dernières années. On reconnaît de plus en plus que l'ÉE devrait faire partie intégrante des activités d'affaires et qu'elle constitue une partie importante de l'infrastructure de durabilité d'un pays. L'ÉE elle-même est un concept assez large et elle s'est développée jusqu'à inclure l'évaluation des politiques, des plans, des programmes et des projets. Au Canada, l'expérience se rapporte surtout à l'« ÉE de projet » ; plus récemment, les gouvernements ont étudié le concept d'« ÉE de politique, de plan et de programme » pour examiner certaines des incidences environnementales plus générales de l'élaboration des politiques par le gouvernement. Les CREE et la consultation publique connexe sont perçues à la fois par le secteur public et privé comme une passerelle possible entre l'ÉE de politique et l'ÉE de projet. On peut également utiliser les CREE lorsqu'il existe un certain nombre de lacunes, là où on doit tenir compte d'effets cumulatifs, ou lorsque l'on doit s'affranchir de la politique (p. ex., questions de compétences en relation avec la prise de décision participative).

L'expérience a montré que l'ÉE d'un projet à grande incidence, en particulier dans une zone peu développée antérieurement, exige habituellement que le promoteur aborde un vaste éventail de questions relatives au développement régional qui n'ont pas fait l'objet auparavant d'une étude scientifique détaillée ou d'un examen du public. Cette façon de procéder peut imposer un fardeau inéquitable sur le promoteur, en particulier dans les cas où d'autres promoteurs attendent l'approbation du projet. Un CREE aborde des projets prévisibles dans le contexte général de la durabilité d'une zone ou d'une région, et il constitue un outil potentiel de répartition plus équitable des coûts et de la charge de travail. De telles structures contribuent ainsi à aborder les effets environnementaux cumulatifs dans une région, tout en offrant une tribune de consultation publique sur la politique générale et les enjeux régionaux.

Les évaluations « régionales » ou « à l'échelle d'une zone » sont des termes qui ont été utilisés par le passé pour refléter la plupart des éléments scientifiques et techniques qui composent un CREE. En 1981, le Department of Housing and Urban Development des États-Unis a produit un document intitulé « Guidebook on Areawide Environmental Impact Assessment » qui décrit précisément, pour l'instant, le type de considérations scientifiques et techniques qui sont susceptibles de faire partie d'un CREE. Les enjeux de compétence et de politique gouvernementale ont toutefois évolué considérablement depuis cette époque; ces enjeux ont trait à certains des défis importants qui sont soulevés de nos jours dans la négociation et l'élaboration d'un CREE.

Le Décret fédéral sur les lignes directrices du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (1984), qui était en vigueur avant la Loi, permettait une flexibilité pour aborder les scénarios comprenant de multiples projets et les propositions controversées où des enjeux régionaux étaient en cause. Des examens comme celui de la commission sur la production et le transport d'hydrocarbures en mer de Beaufort, le projet pilote de l'Arctique, de la commission sur l'élimination des déchets nucléaires hautement radioactifs, de la Commission d'examen du projet d'exploration d'hydrocarbures extracôtiers de la West Coast, et de la Commission d'examen de la gestion du trafic aérien dans le sud de

l'Ontario sont des exemples où l'ÉE a survolé la situation globale avec succès. Ce faisant, les examens ont favorisé la participation du public, la planification élargie et une prise de décision éclairée. La Loi actuelle n'offre pas la même flexibilité en ce qui concerne l'établissement de commissions d'examen élargies; par conséquent, le gouvernement fédéral a décidé d'examiner la possibilité d'utiliser les CREE.

L'examen des effets environnementaux mené récemment pour la mine de diamants Diavik dans les Territoires du Nord-Ouest a soulevé la question des effets environnementaux cumulatifs à l'échelle régionale dans la province des Esclaves. L'examen des effets environnementaux de ce projet a mis en évidence le besoin d'une méthode plus poussée que l'approche de l'ÉE projet par projet dans une zone de développement intensif projeté. En conséquence, le ministre de l'Environnement a ordonné la mise en place d'une évaluation des effets environnementaux cumulatifs et d'un cadre de gestion. La mise en place de cette structure en est encore aux balbutiements, mais cela fournit un bon exemple de la manière dont on pourrait utiliser une approche de type CREE pour l'ÉE. L'information provenant de l'étude peut être utilisée afin de répondre aux exigences de l'évaluation d'un projet éventuel en vertu de la Loi. C'est également un bon exemple puisque l'on a déterminé que les effets environnementaux cumulatifs constituent des préoccupations majeures à la fois en ce qui concerne l'examen public de la BHP et l'étude approfondie de Diavik.

La Stratégie régionale de développement durable de la région des sables pétrolifères de l'Athabasca de 1999 donnait suite au scénario de développement de plusieurs milliards de dollars élaboré dans la région du nord-est de l'Alberta. La stratégie a été déployée par le truchement d'un processus ouvert et inclusif, associant les groupes d'intérêt et les organismes de réglementation, dans le but de fournir un cadre pour l'évaluation des multiples projets dans la région des sables pétrolifères de l'Alberta. Cette stratégie examine l'ensemble des projets existants et envisagés du secteur des sables pétrolifères dans la région, de même que les grands projets du secteur de la foresterie. Elle associe tous les principaux acteurs de l'industrie ainsi que les intervenants pertinents des gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones et des administrations municipales. Elle analyse les exigences de données, les critères environnementaux, la surveillance des effets sur l'environnement et les approches de gestion adaptée en relation avec les impacts du projet. Une critique de cette approche et de la manière dont elle se situe par rapport à un CREE figure à la Section VIII.

L'examen de l'usine de pâtes et papiers Alberta-Pacific située dans le nord de l'Alberta (1989) a conclu que le projet envisagé pouvait obtenir le feu vert à la condition que l'incertitude environnementale soit abordée par le biais de l'Étude sur les bassins des rivières du Nord. Cette étude comporte de nombreuses caractéristiques d'un CREE et on en donne un aperçu sous forme d'étude de cas à la Section VIII.

III. Méthodologie de la recherche

Nous avons dressé une liste de personnes clés intéressées par l'analyse et l'élaboration d'une approche concernant les CREE (en tenant compte des suggestions du personnel de l'Agence). Nous avons envoyé un courriel à ces personnes. Nous avons élaboré un document d'information préliminaire visant à favoriser la discussion et à poser des questions et nous l'avons envoyé aux personnes dont le nom figurait à la liste. La plupart de ces personnes ont été interviewées par téléphone; certaines ont fait parvenir des suggestions et des commentaires par courriel. Le questionnaire de cette consultation figure à la Section IV. Les résultats de la consultation constituent une contribution parmi toutes celles qui ont été utilisées dans l'élaboration des diverses sections de ce rapport de recherche.

L'organisation et l'analyse des rapports et de la documentation existants, les réunions locales et l'exploration de sites Web font également partie de la méthodologie de la recherche. Certaines analyses préliminaires des enjeux faisaient déjà partie du contexte du plan quinquennal de la Loi; nous avons également utilisé cette information pour aider à orienter la recherche et l'analyse. Nous avons communiqué avec des membres des gouvernements fédéral et de l'Alberta pour nous aider à déterminer certaines questions relatives aux compétences et au partage des coûts qui pourraient être soulevées dans la négociation et la mise en œuvre d'un CREE. Ces représentants nous ont également fait part de leur opinion sur les occasions et les défis liés à cette approche.

Les auteurs du rapport sont particulièrement intéressés par les potentialités de participation du public associées aux CREE lorsqu'ils permettent d'aborder des enjeux plus généraux que ceux qui sont associés à des projets précis. Par conséquent, nous avons mené une consultation auprès de personnes clés de la collectivité des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE), des gouvernements et du secteur privé afin de connaître leur opinion sur les avantages et les défis en relation avec la participation du public. Par le passé, les ONGE ont éprouvé de la frustration à cause du manque d'occasions de tenir des discussions publiques plus générales sur les questions de planification et de développement (p. ex., lors des examens publics); les CREE présentent des avantages éventuels à cet égard. L'industrie veut éviter les délais exagérés qui pourraient découler d'un tel processus de consultation.

Nous avons communiqué avec les membres du personnel d'Environnement Canada (un des principaux promoteurs des CREE) pour évaluer leur désir d'agir à titre de conseillers dans ce projet de recherche. Ils ont été très coopératifs; les auteurs ont pu obtenir leurs opinions et leurs conseils en ce qui a trait à la structuration et à la préparation de ce rapport de recherche. Les employés d'Environnement Canada des Prairies et de la Région du nord en particulier nous ont fourni leur appui. Par le truchement de ce partenariat et des liens avec l'Alberta et avec l'Agence, les auteurs ont tenté d'innover tout en tenant compte des structures décisionnelles bureaucratiques et des processus gouvernementaux.

IV. Consultation

Les chercheurs ont dressé une liste exhaustive de personnes ayant un intérêt potentiel dans les CREE. Dans le but de faciliter la démarche, la liste a été ultérieurement abrégée de manière à inclure un relevé représentatif de tous les groupes d'intérêt potentiels. Toutes les personnes n'ont pas été en mesure de contribuer, mais nous avons recueilli l'opinion d'une fraction importante des organisations et des personnes. La plupart des personnes interviewées ne souhaitant pas que leur nom soit mentionné en regard de leurs commentaires, le présent rapport n'offre pas de résumé des opinions précises et des sources.

En règle générale, toutes les personnes consultées comprenaient et convenaient qu'il y aurait, selon toute vraisemblance, des avantages environnementaux provenant d'un CREE. À cet égard, on peut notamment signaler l'établissement de conditions de base en matière d'environnement et la constitution de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs. Nous avons également constaté un fort consensus selon lequel une telle approche tirerait profit d'une participation du public, particulièrement en fournissant une tribune de discussions plus générales en matière de politiques et la planification.

D'autre part, on a souscrit à un point de vue pratique voulant qu'une telle démarche de travail donnerait lieu à un certain nombre de défis. Le partage des coûts et la difficulté de réunir toutes les parties pertinentes à la table constituaient des préoccupations particulières. Certaines des idées provenant de la consultation ont été incorporées à ce rapport. Les commentaires des personnes consultées ont apporté une contribution valable à cette initiative de recherche.

Questions de la consultation

1. Connaissez-vous bien le concept d'évaluation régionale ou à l'échelle d'une zone et de la manière dont il se situe par rapport à certains des préoccupations courantes concernant le développement potentiel des cadres régionaux des effets environnementaux (CREE)?
2. Voyez-vous des avantages éventuels à cette approche, en tant qu'individu ou pour votre organisation? Seriez-vous intéressé ou votre organisation serait-elle intéressée à participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de certains CREE?
3. Selon vous, quels sont les principaux enjeux d'une telle démarche de travail?
4. Croyez-vous que les principes, les critères et les directives devraient être élaborés de façon générale pour de telles structures ou devrait-on aborder chaque CREE envisagé de façon individuelle et unique ?
5. Selon vous, y a-t-il des régions ou des zones du Canada où une telle approche serait avantageuse et, si c'est le cas, quelles seraient vos priorités?
6. Voyez-vous des liens avec d'autres thèmes d'orientation comme le principe de précaution, l'utilisation des initiatives volontaires, le droit du public à l'information et une politique gouvernementale saine? Avez-vous une opinion précise?

V. Avantages et occasions

Cette étude de recherche et les consultations afférentes ont contribué à dégager un certain nombre d'avantages éventuels et d'occasions en relation avec l'élaboration et l'utilisation des CREE. Ils sont regroupés ci-dessous avec certains commentaires et observations.

Efficacité potentielle

- On pourrait traiter les enjeux environnementaux régionaux dans le cadre d'une seule tribune (lorsqu'il y a un certain nombre de projets dans la région), plutôt que les revoir dans des ÉE successives de projets individuels. Un CREE pourrait examiner une variété de scénarios de développement et tenter d'atteindre un consensus régional sur des critères et des enjeux concernant l'évaluation des scénarios. On pourrait également examiner des solutions de remplacement à l'extérieur des évaluations de projets précis.
- On pourrait élaborer une structure unique pour l'évaluation des effets cumulatifs, libérant ainsi chaque promoteur individuel de l'obligation d'élaborer son propre cadre conceptuel pour aborder les effets cumulatifs, lequel est considéré comme une des étapes les plus complexes d'une ÉE. L'évaluation des effets cumulatifs des projets individuels serait par conséquent facilitée sensiblement. Les effets cumulatifs dans la région pourraient être évalués et surveillés en vertu d'ententes bilatérales, plutôt que d'être sous la responsabilité exclusive d'un promoteur particulier. De plus, le processus d'évaluation et de surveillance des effets cumulatifs à l'échelle régionale pourrait être plus transparent et crédible que s'il est entrepris dans le cadre d'une évaluation individuelle.
- Un CREE pourrait entraîner un partage des coûts plus équitable (entre les promoteurs et les gouvernements) en relation avec le regroupement de l'information de base sur l'environnement concernant une région et l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs. Un partage des coûts équitable est également un des défis de la création d'un CREE et constitue une préoccupation particulière du secteur privé. Toutefois, on reconnaît les avantages éventuels de négocier convenablement et d'élaborer un CREE avec toutes les parties en présence.
- Un CREE pourrait aider les promoteurs à planifier de façon efficiente l'infrastructure reliée aux projets, diminuant ainsi les incidences environnementales de la superficie au sol. Par exemple, on pourrait construire une seule route d'accès pour répondre aux besoins de plus d'un projet, ce qui représenterait un avantage économique évident pour le promoteur.
- Il pourrait être également possible d'utiliser un CREE pour établir des critères environnementaux appropriés ou des approches types d'atténuation des impacts pour une région avant la construction de tout projet courant. Ainsi, on obtiendrait une planification plus efficiente des mesures nécessaires d'atténuation des impacts et la coopération entre les promoteurs, ce qui pourrait entraîner une réduction des coûts.

- Les consultations portant sur des projets individuels pourraient être simplifiées parce que les nouveaux promoteurs connaîtraient les principaux groupes d'intérêt. Il serait même possible d'établir un organisme de consultation permanent à l'échelle régionale, si cela est voulu ou justifié. Dans l'ensemble, on pourrait réaliser des économies à la fois à court et à long terme.
- À cause de la nature coopérative de la démarche relative au CREE, toute compétence susceptible d'être touchée pourrait participer sans avoir besoin d'établir ou de définir les limites de son champ de responsabilité (constitue souvent un problème juridique complexe). Le caractère volontaire de la participation et l'absence de formalités juridiques du processus pourraient faciliter la participation des groupes d'intérêt. Cela pourrait également contribuer à réduire le temps nécessaire pour obtenir l'engagement des parties.
- L'existence d'un CREE pourrait réduire de manière significative le risque de voir l'annulation d'une décision d'ÉE par le tribunal fédéral à cause d'une lacune du processus (p. ex., défaut de consulter suffisamment, défaut d'aborder convenablement les effets cumulatifs). C'est souvent le manque de diligence appropriée dans ces domaines qui occasionne les contestations judiciaires. Un CREE pourrait réduire les délais d'approbation des projets et contribuer à éviter des contestations judiciaires onéreuses.
- L'existence d'un CREE pourrait fournir une occasion, le cas échéant, d'aborder les besoins en information et en données pour l'évaluation des plans en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Cela serait particulièrement approprié lorsque le développement est prévu dans une zone ou une région précise où d'importantes espèces pourraient être touchées.

Qualité de l'évaluation environnementale (ÉE)

- Un CREE contribuerait à Créer une base d'information sur l'environnement et à mieux comprendre les incidences environnementales qui proviendraient, selon toute vraisemblance, d'une région ou d'une région géographique particulière. Mais avant tout et par-dessus tout, on pourrait utiliser cette information et cette analyse pour établir des seuils relatifs aux effets environnementaux relatifs à une région. Cette démarche aide à évaluer les effets environnementaux cumulatifs et également l'« importance » des effets environnementaux dans la prise de décision reliée au projet. Ainsi, il existe un lien très étroit avec une autre priorité de recherche de l'Agence – la détermination de l'« importance ».
- Un CREE pourrait fournir le cadre conceptuel, l'organisation et éventuellement la structure financière à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre des activités de surveillance et de suivi. Ces activités sont souvent insuffisantes dans les ÉE même si elles sont très importantes pour vérifier les effets environnementaux prévus et pour tirer profit des expériences antérieures. Cela est également étroitement lié à une autre priorité de l'initiative de recherche courante de l'Agence – le suivi et la surveillance.

- Un vaste éventail de groupes d'intérêt pourrait participer à un processus axé davantage sur la coopération et moins contradictoire que l'ÉE d'un projet, dans une situation que ne serait pas nécessairement compromise par la pression d'une contrainte de temps impérative. À la longue, cela contribuerait à améliorer la qualité des ÉE éventuelles élaborées dans une région.
- Les CREE pourraient être liés aux processus de planification existants, ou utilisées pour combler les lacunes dans le programme en l'absence de structures de planification officielles. Ainsi, on parviendrait à garantir un contexte d'ÉE dans lequel on pourrait les intégrer à ces structures de planification, ce qui faciliterait éventuellement une meilleure prise de décisions sur le projet.
- Les CREE pourraient Créer un cadre de travail crédible pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs à l'échelle du projet et contribuer à l'évaluation de l' « importance » pour les évaluations propres au projet. Cela pourrait constituer une façon plus efficace de mener l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs et améliorer aussi grandement la qualité des évaluations cumulatives relatives à des projets précis. L'évaluation des effets cumulatifs est prévue à la Loi, mais c'est un secteur où la qualité de telles évaluations s'est avérée très faible lorsqu'elle a été tentée.
- Les CREE pourraient fournir un mécanisme à long terme pour la surveillance des effets sur l'environnement des projets au fur et à mesure qu'ils sont mis en œuvre. En l'absence d'un tel mécanisme, il serait difficile pour les entrepreneurs individuels, du point de vue de la crédibilité publique, d'utiliser une approche adaptée concernant la gestion des effets sur l'environnement de leurs projets (c.-à-d., modifier la conception ou les effets de mesures d'atténuation lorsque la surveillance en montre la nécessité). Selon l'examen plus approfondi de la Section VII, il existe une préoccupation voulant que cette approche de gestion adaptée soit éventuellement incompatible avec le « principe de précaution », si elle n'est pas utilisée convenablement. On ne doit pas différer les décisions importantes relatives à l'aménagement de l'environnement ou à l'atténuation des impacts sous prétexte d'attendre de l'information ou des connaissances complémentaires. Les promoteurs doivent garder l'esprit ouvert à la possibilité du besoin de changer la conception, d'atténuer les effets ou, s'il le faut, d'annuler un projet si l'incertitude ou l'importance potentielle des effets sur l'environnement est trop élevée.

Participation du public

- Dans l'établissement d'un CREE, on peut mener une consultation publique sur les enjeux régionaux par une tribune unique, ce qui rend moins nécessaire la consultation de chaque nouveau promoteur individuel sur les enjeux régionaux. Chaque promoteur pourra mieux concentrer ses efforts sur les enjeux directement liés à son ÉE. La participation publique courante en relation avec les évaluations du projet a tendance à se limiter aux enjeux liés directement au projet examiné. Une approche régionale élargie pourrait être accueillie favorablement, en particulier par les groupes environnementalistes. Le cadre pourrait servir à examiner les valeurs opposées et les opinions différentes sur des solutions de remplacement avantageuses.

- Un CREE pourrait soutenir l'établissement d'une pour la participation du public sur la planification du développement durable à l'étape la plus en amont du processus de planification, avant que l'on ait évalué un certain nombre de projets et pris les décisions afférentes. Cela pourrait être intéressant pour le public et pour les groupes d'intérêt. Cela pourrait également présenter l'avantage de faire progresser de façon plus ordonnée les évaluations de projets prévues à une date ultérieure, ce qui pourrait être attrayant pour les promoteurs.
- Un CREE pourrait fournir un mécanisme de consultation à long terme, pouvant être utilisé pour allonger le délai d'exécution d'un certain nombre d'évaluations individuelles, lorsque le calendrier l'exige. On pourrait s'en reporter au cadre de travail à mesure de l'arrivée de nouveaux promoteurs. Cela pourrait également contribuer à fournir une certaine base à la cohérence de la participation du public au fil du temps. Cela pourrait également fournir un mécanisme permanent pour aborder la participation du public aux étapes ultérieures du cycle du projet (expansion, modification, démantèlement et abandon).
- La participation du public dans l'élaboration d'un CREE pourrait aider à réduire le problème de la « fatigue consultative », une préoccupation de tous les groupes d'intérêt, parce qu'on orienterait davantage le processus de consultation et on le rendrait plus efficace en fournissant l'occasion d'aborder à la fois les enjeux régionaux et ceux propres au site.

VI. Principaux défis

- Tous les principaux groupes d'intérêt d'une région devraient se réunir et les groupes d'intérêt doivent participer de bon gré au processus (voir également l'examen des approches volontaires à la Section VII). Leur entente de participation peut être difficile à réaliser, en raison pour une part au manque d'expérience avec les CREE, et également parce que les groupes d'intérêt sont susceptibles d'apporter une gamme de préoccupations à la discussion, y compris des soucis d'ordre socio-économique et environnemental. Le choix du moment opportun constitue toujours un défi et il sera nécessaire d'entreprendre l'étude dès que possible et en amont des principaux engagements dans la région.
- Même si toutes les parties consentent à travailler en coopération, il leur sera toujours difficile de mettre de côté les questions de compétence et les conflits non résolus. Les exigences d'harmonisation (fédérales-provinciales) en relation avec l'ÉE peuvent en fait créer un obstacle si le processus n'est pas établi et géré attentivement. Le CREE devrait s'appliquer aux projets approuvés à la fois par les gouvernements fédéral et provinciaux pour faire en sorte que l'effort en vaille la peine.
- Dans la plupart des cas, il devrait y avoir une portée suffisante en ce qui concerne le nombre ou l'importance des projets potentiels ou des pressions économiques, dans un avenir prévisible, pour qu'il y ait un certain empressement à recueillir de l'information régionale et à examiner des enjeux environnementaux à l'échelle régionale.
- Il est possible que les promoteurs ne soient pas intéressés à participer en raison de la perception selon laquelle cela créera des délais déraisonnables en relation avec les projets à cause du temps nécessaire à l'élaboration d'un CREE.
- Le processus d'élaboration et d'entretien d'un CREE exigerait un financement sur une période prolongée, et on devrait négocier des ententes de partage des coûts et de financement appropriées. Les négociations sur le partage des coûts peuvent être ardues en raison de perceptions différentes quant à savoir qui devrait porter le fardeau d'entreprendre un CREE, conjuguées à l'incertitude potentielle quant à savoir quels seront les promoteurs qui exerceront encore leurs activités dans la région à l'avenir. Il est possible qu'un certain type d'« infrastructure publique » inexistante à ce jour soit nécessaire pour soutenir le démarrage et la gestion des CREE. Si un CREE est perçu par les groupes d'intérêt comme un élément approuvé du processus de planification régionale, les organismes de planification des divers échelons devraient assumer certains des coûts.

- Lorsque des promoteurs de projets concurrentiels participent à un CREE, cela peut représenter un défi de veiller à ce que les promoteurs ne s'exposent pas à un risque démesuré de perdre leurs avantages concurrentiels perçus. Cela pourrait poser le problème de la non participation de certains entraînant ainsi des inégalités potentielles dans le partage des coûts et de la charge de travail. Les promoteurs voudraient obtenir l'assurance qu'il y aurait des avantages clairs au processus en aval, qui justifieraient à la fois le coût de la participation au processus et la perte liée à tout risque concurrentiel qu'il pourrait occasionner.
- Il peut être difficile de mettre en place un processus acceptable pour entreprendre un CREE. Le processus devrait être ouvert et crédible aux yeux du public. La participation entière de toutes les parties intéressées doit être encouragée. Autrement, il est peu probable que les groupes qui représentent les divers intérêts publics (p. ex., préservation de la faune, protection des espèces, modes de vie traditionnels) seront désireux de s'engager et de contribuer au succès de l'initiative. Il peut être difficile de trouver un équilibre.

VII. Domaines d'intérêt particulier

Ce projet de recherche a également examiné le concept des CREE à partir d'autres points de vue en relation avec certaines des questions clés courantes en matière de politique environnementale comprenant un examen du principe de précaution et de la manière dont il se situe, l'utilisation des approches volontaires, et le concept de politique gouvernementale saine.

Le principe de précaution

Le principe de précaution est défini (et interprété par les citoyens) de façon différente dans un certain nombre de lois fédérales. Il est défini dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999 sous l'angle de la définition de 1992 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement – « Lorsqu'il y a des menaces relatives à des dommages graves ou irréversibles, on ne devra pas invoquer un manque de certitude scientifique comme raison pour reporter des mesures efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (Principe n° 15 de la Déclaration de Rio, juin 1992). Dans le contexte de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, le principe de précaution doit être appliqué à l'évaluation fondée sur le risque et aux processus décisionnels qui se rapportent à l'établissement des normes sur la réglementation et le contrôle des substances toxiques. Dans cette section, nous analysons en détail le principe de précaution et certaines de ses interprétations générales qui « pèchent par excès de prudence », et nous examinons comment un CREE pourrait contribuer à aborder l'incertitude et l'application possible du principe de précaution.

Les questions de premier plan qui sont pertinentes à la compréhension de l'importance du principe de précaution comprennent, par exemple, l'approvisionnement en sang au Canada (VIH), l'hormone de croissance du bœuf, la maladie de la vache folle, le changement du climat mondial et les organismes génétiquement modifiés. Dans le domaine de l'ÉE, les impacts potentiellement significatifs sur l'air, l'eau, la diversité des espèces et le changement du climat sont les enjeux sur lesquels le principe de précaution sera susceptible de s'appliquer.

Le préambule de la *Loi sur les océans* de 1995 fait également allusion à l'approche du principe de précaution en soutenant que « le Canada favorise l'application généralisée de l'approche du principe de précaution à la conservation, à la gestion et à l'exploitation des ressources marines en vue de protéger ces ressources et de préserver l'environnement marin » (*Lois sur les océans*, 1995). La Loi exige que le ministre dirige et facilite l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur la gestion des systèmes estuariens, côtiers et marins et qu'il réclame que la stratégie soit fondée sur trois principes – développement durable, gestion intégrée des eaux estuariennes, côtières et marines – et sur l'approche du principe de précaution, lequel est décrit en outre dans la *Loi sur les océans* comme « péchant par excès de prudence ».

En vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, l'incertitude ou le manque de données, de connaissances ou d'information signifie soit qu'une telle incertitude ou lacune doit être corrigée de façon appropriée, ou que le projet doit être soumis à médiateur ou à une commission d'examen avant que toute décision soit prise.

Plus particulièrement, l'article 20(1)c de la Loi précise « *... lorsqu'il y a incertitude quant à savoir si le projet prend en considération la mise en œuvre et toute mesure d'atténuation que l'autorité responsable juge appropriée, et que cela est susceptible de causer des incidences environnementales nuisibles importantes, l'autorité responsable devra soumettre le projet au ministre pour qu'il le confie à un médiateur ou à une commission d'examen en conformité avec l'article 29.* »

L'information et l'analyse inhérentes à un CREE constituent une façon de réduire l'incertitude relative à l'évaluation des effets sur l'environnement. Si elle est assemblée et utilisée à bon escient, l'information d'un CREE pourrait réduire la nécessité de la médiation et de la commission d'examen et, à long terme, créer des économies dans le processus d'ÉE. Les représentants de l'industrie que nous avons consultés avaient le sentiment qu'un CREE était un moyen direct de soutenir l'élaboration de la base d'information nécessaire avant de prendre des décisions, d'une manière qui serait compatible avec le principe de précaution.

Le principe de précaution a également été prolongé pour couvrir diverses activités d'exploitation des ressources et la protection de l'écosystème en général; l'approche est apparue dans les secteurs de la gestion des pêches et des forêts (VanderZwagg, 1994). Le préambule de la Convention sur la diversité déclare : « Lorsqu'il y a une menace de réduction importante de la biodiversité, on ne devrait pas prétexter un manque de certitude scientifique comme raison pour reporter des mesures visant à éviter ou à minimiser une telle menace. » La protection des espèces est un enjeu qui revient couramment dans les ÉE et une information adéquate est indispensable avant de prendre une décision critique.

Le concept du principe de précaution évolue dans ces cadres législatifs internes de même que dans les institutions et les traités internationaux, mais l'essence du principe de précaution est centrée sur les enjeux ayant trait à l'incertitude scientifique. Toutefois, aucun critère définitif n'a été élaboré concernant le déclenchement et l'application du principe en pratique. Les paramètres juridiques du principe de précaution sont encore largement en cours d'élaboration. À ce jour, on dispose d'une expérience opérationnelle limitée dans l'application du principe de précaution au Canada, mais l'esprit du principe semble inclus par l'exigence de précaution incorporée à la Loi. Il devrait être directement soutenu par l'information et l'analyse qui feraient partie d'un CREE.

Dans la même veine, à l'échelon provincial, bien que l'expérience pratique acquise avec le principe de précaution soit limitée, Castrilli (1999) constate que l'on tient compte maintenant du principe de précaution dans les audiences environnementales en Ontario, même en l'absence d'une orientation législative sur le principe – « La législation de l'Ontario n'a pas été modifiée de manière à inclure le principe de précaution, mais les cours et les tribunaux de la province ont étudié récemment le principe dans le contexte de propositions de développement précises » (Castrilli, 1999). De la jurisprudence récente indique : « Ce n'est pas une erreur de droit pour les organismes administratifs de placer le fardeau sur les défenseurs du développement dans des situations d'incertitude afin qu'ils présentent une preuve additionnelle démontrant l'absence d'effets environnementaux

nuisibles dans leur proposition » (Castrilli, 1999). De plus, l'utilisation du principe de précaution en tant que base de cette approche n'a pas fourni de raisons pour déceler avec succès la présence d'une erreur susceptible d'entraîner un appel.

Toutefois, la jurisprudence donne à penser également que « la manière dont le principe sera appliqué est fortement imprévisible puisque les organismes administratifs ne disposent d'aucune orientation législative provenant de la législature à propos du contenu du principe, ou de la manière de résoudre les questions à risque en présence de l'incertitude scientifique » (Castrilli, 1999).

Dans son examen du principe de précaution, Castrill (1999) a conclu que « Dans l'ensemble, on peut dire que la mise en œuvre interne du principe de précaution au Canada en est encore à ses balbutiements. Il est évident qu'une grande quantité du travail reste à faire avant que l'on puisse dire que le principe constitue un élément efficace, et non symbolique, du droit de l'environnement fédéral et provincial au Canada. »

Pendant ce temps, au moment où le principe de précaution poursuit son chemin par le biais de tribunes législatives et institutionnelles internationales et nationales, le concept fondamental qui consiste à adopter l'approche du principe de précaution en l'absence d'une certitude scientifique complète demeure valable – en particulier lorsqu'on l'envisage dans le cadre de l'évaluation axée sur le risque et des processus décisionnels. La mise en application du principe de précaution est loin d'être claire du point de vue juridique; elle est pertinente en ce qui a trait à la politique, et elle très pertinente à l'ÉE en général de même qu'aux CREE en particulier.

Le concept de gestion adaptée (effectuer des adaptations à l'avenir à mesure que de l'information nouvelle est disponible, s'assurer d'une protection maximale de l'environnement) a souvent été relié aux études sur les effets environnementaux régionaux. Le concept de gestion adaptée semble être une approche qui est cohérente avec le principe de précaution. Toutefois, la gestion adaptée ne devrait pas être perçue comme une excuse pour différer des décisions importantes à propos de l'atténuation des impacts sur l'environnement ou de l'aménagement de l'environnement, auquel cas elle serait incompatible avec l'intention du principe de précaution. La viabilité et la crédibilité de l'approche de gestion adaptée et la manière dont elle serait utilisée sont des questions encore fort controversées.

Le principe de précaution pourrait informer directement les CREE, en présentant d'abord une justification au lancement d'un CREE. L'idée globale d'effectuer une évaluation régionale concerne largement le fait d'aborder les projets à venir ou le développement régional dans le contexte de la durabilité future d'une zone ou d'une région et, très probablement, en l'absence d'une certitude scientifique complète. Un CREE est un véhicule approprié pour aider à combler bon nombre des lacunes. Le principe de précaution pourrait également fournir une justification à la réalisation de l'aménagement clé de l'environnement ou aux études d'atténuation des impacts, un peu plus tôt dans le processus, que l'approche soit régionale ou qu'elle soit un CREE à l'échelle d'une zone ou propre à un projet. Plus on aborde les besoins d'aménagement ou d'atténuation des impacts en amont, plus la démarche est susceptible d'être efficace.

Le principe de précaution plaide également en faveur d'une participation publique forte. Ceci parce que la prise de décision concernant les initiatives régionales futures, qui occasionnent de l'incertitude, exigent des décisions politiques et la participation significative des groupes d'intérêt et du public. La participation du public a été considérée comme une partie intégrante de la mise en œuvre du principe de précaution à cause de la nécessité d'équilibrer les jugements de valeur lors de l'évaluation de risques pour la santé et en matière d'environnement (Moffet 1997).

En dernier lieu, le principe de précaution est compatible avec la nécessité d'aborder les effets environnementaux cumulatifs dans le contexte d'un CREE. Le manque d'information adéquate a toujours été perçu comme une contrainte majeure à la réalisation d'une évaluation efficace des effets environnementaux cumulatifs d'un projet. L'absence d'une telle évaluation a tendance à faire naître un doute quant à savoir s'il existe des connaissances suffisantes relatives à tous les effets sur l'environnement afin de faciliter une décision judicieuse. Un CREE pourrait créer une base de données plus complète et aider également les parties compétentes à coopérer dans l'entreprise difficile d'évaluer les effets environnementaux cumulatifs. La surveillance et le suivi, qui constituent des parties importantes d'un CREE, sont compatibles avec l'approche fondée sur le principe de précaution, et sont nécessaires en vue de s'assurer de l'exactitude de toute prévision ou jugement scientifique.

Approches volontaires

Au Canada, la trousse d'outils de notre politique environnementale comprend une gamme d'instruments notamment des éléments réglementaires et économiques, des techniques d'information et de sensibilisation, et des ententes ou des initiatives volontaires. Une politique gouvernementale valable et progressive se fonde sur la nécessité de comprendre quels sont les outils qui fonctionnent le mieux selon les diverses conditions et sur le choix à arrêter concernant les outils appropriés à la tâche en cours.

Notre but consiste à examiner les CREE du point de vue des instruments volontaires, de voir comment les CREE sont susceptibles de s'imbriquer aux autres initiatives volontaires et de proposer comment un CREE pourrait profiter de l'expérience acquise dans d'autres secteurs.

La définition de l'initiative volontaire, aussi appelée initiative volontaire non régie par des règlements, a été adaptée d'une étude de Pollution Probe de 1999 (Pollution Probe, 1999) tirée d'une publication du gouvernement intitulée *Les codes volontaires : Guide d'élaboration et d'utilisation*. La définition utilisée par Pollution Probe est la suivante (veuillez noter que les parties soulignées sont des changements ou des ajouts apportés par Pollution Probe) :

Un engagement requis non soumis à la législation, adopté par une entité ou plus, conçu pour influencer, modeler, contrôler ou étalonner le comportement et le rendement, et mis en application de manière conséquente et acceptable par le public afin d'atteindre un résultat défini.

À première vue, le CREE semble cadrer très bien avec cette définition. Un CREE n'est pas une exigence explicite d'une loi ou d'un règlement fédéral, provincial ou territorial. C'est une entente de coopération entre des groupes d'intérêt pertinents ; il est conçu pour rendre le processus d'ÉE plus efficace, prévisible et cohérent ; il devrait étalonner le comportement et le rendement ; il devrait être ouvert et transparent au vu de tous et, bien entendu, il devrait s'appliquer à un résultat défini. Donc, si par définition on accepte que le CREE est « volontaire », la question est de savoir s'il pourrait tirer profit d'une exposition à l'expérience relative aux initiatives volontaires dans d'autres régions.

Les initiatives volontaires ont connu une longue histoire d'acceptation dans le secteur de la « conservation », selon toute vraisemblance par le truchement d'une éthique de gestion rigoureuse inculquée à des générations de Canadiens, par l'intermédiaire d'ententes sur le partage de la propriété et sur l'occupation des terres prioritaires, et à cause de la capacité limitée des gouvernements de se prévaloir d'une approche de commande et de contrôle. Une acceptation similaire dans le « secteur de l'environnement » a été beaucoup moins généralisée peut-être pour une part par suite de la réglementation ou de la déréglementation classique, des débats gagnant-perdant et de l'approche d'opposition qui caractérisent souvent les relations entre les participants du public, du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG).

Le Groupe des orientations nouvelles a été établi en 1990 pour fournir une tribune officieuse visant à réunir des associations d'entreprises et environnementales progressives afin d'examiner des enjeux importants. Le Groupe des orientations nouvelles croit que les initiatives volontaires existantes n'offrent pas la même rigueur et la même qualité, et que les initiatives volontaires doivent être mises en application et conçues d'après un ensemble normalisé de principes. Dans un document intitulé *Criteria and Principles for the Use of Voluntary or Non-Regulatory Initiatives to Achieve Environmental Policy Objectives* (Groupe des orientations nouvelles, 1997), le Groupe des orientations nouvelles a établi des critères et des principes visant à orienter la conception et la mise en œuvre des initiatives volontaires.

Critères sur l'utilisation des initiatives volontaires pour atteindre les objectifs de la politique environnementale

1. Les initiatives volontaires devraient être mises en place dans les limites d'un cadre stratégique favorable qui inclut les outils législatifs et réglementaires appropriés.
2. Les parties intéressées et touchées devraient convenir qu'une initiative volontaire est appropriée, crédible et qu'elle constitue une méthode efficace pour réaliser l'objectif de protection de l'environnement recherché.
3. Il devrait y avoir une espérance raisonnable quant à une participation suffisante à l'initiative volontaire à long terme pour assurer son succès à atteindre ses objectifs de protection de l'environnement.
4. Tous les participants à la conception et à la mise en œuvre de l'initiative volontaire doivent avoir défini clairement leur rôle et leurs responsabilités.

5. Il devrait exister des mécanismes pour fournir, à toutes les personnes qui participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la surveillance d'une initiative volontaire, la capacité de jouer leur rôle et d'assumer leurs responsabilités respectives.

Principes régissant la conception des initiatives volontaires (IV)

1. Les IV sont élaborées et mises en œuvre d'une manière participative qui permet aux parties intéressées et touchées de contribuer équitablement.
2. La conception et le fonctionnement des IV sont transparents.
3. Les IV sont fondées sur le rendement et comprennent des buts précis, des objectifs mesurables et des points de repère.
4. Les IV précisent clairement les récompenses relatives au bon rendement et les conséquences de la non-conformité aux objectifs de rendement.
5. Les IV favorisent la flexibilité et l'innovation dans l'atteinte des buts et des objectifs précis.
6. Les IV sont soumises à des exigences prescrites en matière de surveillance et d'établissement de rapports, notamment des calendriers.
7. Les IV comprennent des mécanismes pour vérifier le rendement de tous les participants.
8. Les IV favorisent l'amélioration continue à la fois des participants et des programmes eux-mêmes.

En tant qu'initiative volontaire, un CREE sera plus crédible et efficace s'il est mis au point dans le cadre de travail d'une politique gouvernementale favorable – mettant à contribution l'expérience et les priorités que l'on retrouve dans une gamme d'autres initiatives volontaires et incluant un ensemble de critères et de principes, conformément aux descriptions ci-dessus. Tous les critères et principes précédents semblent pertinents et importants pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un CREE. Il est évident que cette expérience avec les IV constituerait un excellent point de départ pour l'élaboration de l'ensemble des critères ou des directives qui pourraient être jugés opportuns pour expliquer et orienter l'élaboration des CREE. Les personnes consultées durant ce projet de recherche avaient le sentiment que les défis occasionnés par les IV seraient semblables à ceux relevés dans ce rapport en relation avec les CREE.

Politique gouvernementale saine

Une politique gouvernementale saine est désignée comme étant « caractérisée par une préoccupation explicite pour la santé et l'équité dans tous les secteurs de politique et par une obligation de rendre compte des impacts sur la santé » (Kickbush, 1990). Dans cette définition, la juxtaposition de la santé, de l'équité, de la perspective d'ensemble et de l'obligation de rendre compte au niveau politique met en rapport les questions clés des politiques gouvernementales et de la santé publique pour l'avenir. Elle réduit l'importance accordée aux politiques de soins médicaux pour mettre en relief les effets sur la santé des politiques dans des domaines comme le logement, l'alimentation, l'énergie et le développement économique (Kickbush, 1990).

En vertu de la Loi, un effet sur l'environnement se définit comme « tout changement que le projet pourrait causer dans l'environnement, notamment tout effet d'un tel changement sur la santé et sur les conditions socio-économiques... » Par le passé, ce lien avec la santé était faible en ce qui a trait aux ÉE. En conséquence, la détermination de l'importance a souvent mis de côté les relations avec la santé humaine et elle examinait plus directement les impacts sur l'environnement physique et biologique. Les décisions de principes ou les décisions relatives au projet ont donc été prises sans grande considération pour une politique gouvernementale saine. Dans cette section, Pollution Probe analyse certaines des occasions qui peuvent exister pour la relier à un CREE.

Une politique gouvernementale saine repose sur la notion que pratiquement toutes les décisions relatives à la politique gouvernementale, qu'elles fassent directement mention ou non de la santé, ont en fait des conséquences sur la santé des gens. On reconnaît également que le public a un intérêt personnel vital – sa santé – dans les décisions de politique gouvernementale, et cela renforce le droit du public de participer à l'élaboration de la politique gouvernementale (Nelson, 1989). L'amélioration du discours public prévu en vertu d'un CREE constituerait une façon directe de permettre au public d'aborder les questions qui pourraient contribuer à l'élaboration d'une politique gouvernementale saine. On élabore des politiques gouvernementales saines par le biais de processus multisectoriels et coopératifs qui s'efforcent d'assurer la participation des clientèles touchées. L'élaboration d'un CREE pourrait donner lieu à un processus d'assemblée publique qui analyserait mieux les impacts sur la santé afférents à un projet précis envisagé.

La santé humaine fait partie d'une écologie complexe mettant en jeu une action réciproque des déterminants biophysiques, environnementaux, socio-économiques et socioculturels, du comportement humain, de la génétique et des politiques gouvernementales telles qu'elle sont considérées sous l'égide des « déterminants du modèle de la santé » (tels qu'ils ont été élaborés par Santé Canada). Nous avons une compréhension très superficielle de cette écologie et par conséquent, une capacité imparfaite à déterminer à quel endroit nous pourrions diriger de la manière la plus efficace les réponses de la société aux menaces sur la santé. Incorporer une politique gouvernementale saine à l'étape de la participation et de la consultation du public aux CREE pourrait contribuer à affermir les occasions d'explorer ces enjeux. La base d'information et les seuils plus détaillés, que l'on établirait par le truchement d'un CREE, contribueraient également à l'analyse et à la détermination éventuelles de l'importance des effets sur l'environnement en relation avec la santé humaine et le bien-être.

Le fait d'incorporer le concept de politiques gouvernementales saines au processus d'ÉE par le biais des CREE permettrait de tabler sur un processus plurisectoriel et coopératif, et de s'assurer de la participation de toutes les clientèles touchées. On devrait élaborer tous les processus et les structures de coordination qui font partie d'un régime d'ÉE par rapport au besoin d'évaluer les répercussions du développement sur la santé. L'objectif de cette démarche ne vise pas à faire de la santé le seul objectif de l'ÉE, mais à l'intégrer au programme décisionnel.

L'action locale est le lieu où l'usage d'une politique gouvernementale saine s'élabore le plus rapidement et où ses effets sont les plus visibles. Selon toute vraisemblance parce que bon nombre des problèmes qui ont des dimensions environnementales ou liées à la santé sont plus évidents aux échelons locaux et régionaux. Par conséquent, il sera plus fructueux d'adapter une politique gouvernementale saine à une structure des effets sur l'environnement à l'échelon régional que de le faire à l'échelle d'un projet précis. Les décideurs des échelons local et régional entretiennent des rapports plus étroits avec leur collectivité et répondent souvent plus clairement à ses préoccupations. Pour réaliser la contribution potentielle d'un CREE à une politique gouvernementale saine et inversement, il sera essentiel que les décideurs et leur collectivité engagent un dialogue qui redéfinira les attentes en matière de santé sous l'angle des changements environnementaux dans le cadre de divers scénarios de développement.

VIII. Évaluation d'études de cas

Sables pétrolifères de l'Athabasca

On a examiné la Stratégie régionale de développement durable de la région des sables pétrolifères de l'Athabasca dans le cadre de cette recherche sur les CREE. La Stratégie a été élaborée par le biais d'un processus ouvert et inclusif mettant en cause l'ensemble des groupes d'intérêt et des organismes de réglementation intéressés. Elle fournit une structure dans les limites de laquelle on peut prendre des décisions sur le développement éventuel – tout en contribuant à s'assurer que l'on respecte les valeurs des résidents de la localité, que l'on maintient l'intégrité de l'écosystème et que l'on approuve les propositions de développement de manière efficace. Une Association de gestion des effets cumulatifs a été mise sur pied à partir de cette étude qui a fait progresser la capacité d'évaluer les impacts de nombreux projets dans la région. La certitude du processus est également annoncée par l'industrie comme un progrès important – et elle intéresse également le public et les groupes d'intérêt d'ONG de même que les organismes de réglementation. On pourrait l'utiliser comme argument de vente pour lancer d'autres CREE.

À première vue, la Stratégie semble être un bon point de départ pour élaborer un prototype en relation avec les CREE mais notre recherche a fait ressortir qu'il existait certains facteurs tout particuliers qui ont dynamisé cette étude. Il existait une incitation économique prodigieuse à l'appui de cette étude et une profusion de ressources pour la réaliser. Le ralliement des groupes de la région a été essentiel pour permettre à des sociétés comme Suncor de tirer profit des retombées économiques. Dans d'autres régions géographiques du Canada, l'économie de marché ne serait pas susceptible de refléter cette situation ; ainsi il serait peut-être plus difficile de réunir les parties concernées à la même table que dans le cas de la Stratégie. Il y a également le fait qu'il ne sera peut-être pas possible de réunir l'ensemble des parties pour élaborer un CREE tant qu'il n'existera pas une incitation économique appropriée. C'est une raison pour laquelle les gouvernements devront, selon toute vraisemblance, jouer un rôle important dans le lancement et le financement de telles études.

Les sections « Modèle de gestion » et « Évaluations des effets cumulatifs » de la Stratégie pourraient fournir une contribution précieuse pour l'élaboration d'un CREE. Les rôles de divers organismes gouvernementaux y sont clairement énoncés ; il n'y aurait donc pas d'incertitude en ce qui concerne la responsabilité des décisions. Les participants à la RSDS qui ont été interviewés dans le cadre de cette recherche avaient une opinion très positive, en règle générale, sur le processus et le contenu de la Stratégie. On a formulé l'opinion que l'on aurait pu accorder plus d'importance à la clarification des attentes des groupes d'intérêt dès la mise en place du processus. On a également suggéré que l'on devrait réfléchir davantage, à l'avenir, au vaste éventail de coûts et d'efforts associés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un CREE. Cela pourrait éviter une situation comme celle de la Stratégie d'Athabasca où on a dû faire appel à des ressources additionnelles auprès des parties au cours de la démarche.

En dépit des aspects positifs de cette étude cadre, il existait tout de même une incapacité d'adapter efficacement cette approche dans les limites du processus existant d'étude approfondie de la Loi et il en a résulté une contestation judiciaire. D'un point de vue idéal, un CREE devrait être établi avec des articulations nécessaires, en relation avec la Loi et avec la législation provinciale, clarifiées sur le plan de la manière dont l'information provenant de la structure pourrait être utilisée. L'utilisation des résultats d'un CREE doit être facilitée par ces Lois pour s'assurer que l'on peut tirer un maximum d'avantages du processus et pour éviter les délais et les coûts élevés occasionnés par les contestations judiciaires. La révision envisagée de la Loi (Projet de loi C-19) déposée le 21 mars 2001, fait précisément référence à l'utilisation de l'information provenant d'« études régionales ». Cela fait ressortir le besoin de mettre au point une définition claire du CREE, ou du terme « étude régionale », et de la faire accepter à l'échelle nationale, de même que d'établir des critères et des directives pour la rendre fonctionnelle.

Usine de pâtes et papiers Alberta-Pacific

Cette étude de cas décrit le processus d'ÉE en relation avec l'usine de pâte kraft blanchie projetée par Alberta-Pacific Forest Industries Inc. Dans le comté d'Athabasca en Alberta. L'Étude sur les bassins des rivières du Nord a découlé de ce processus d'ÉE. En fin de compte, cette étude a constitué un excellent cadre de travail pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs et un autre bon exemple d'un CREE (même si elle a été lancée plus tard dans le processus global). Une brève analyse de la manière dont elle a évolué fournit certaines connaissances utiles à la fois sur les pour et les contre de l'élaboration d'un CREE.

Le projet devait être la plus grande usine de pâtes et papiers en Amérique du Nord, conçue pour produire à la fois de la pâte de feuillus (1 500 tonnes/jour) et de la pâte de résineux (1 250 tonnes/jour) avec un coût des investissements de 1,3 milliard de dollars. Une Commission d'examen de l'évaluation des incidences environnementales (fédérale-provinciale) a été tenue en 1989 avec le mandat d'examiner les incidences environnementales de l'usine envisagée. Le rapport de la commission d'examen a été publié en mars 1990 avec une recommandation de ne pas entreprendre la construction de l'usine – en attendant une étude complémentaire sur la faisabilité technique de la nouvelle technologie envisagée et une étude scientifique plus poussée de l'ensemble du système riverain pour déterminer s'il y aurait « un risque grave pour la vie dans la rivière et pour les utilisateurs en aval ». La commission d'examen avait l'impression qu'il y avait encore trop d'incertitudes en relation avec les incidences cumulatives sur le système riverain des rejets d'effluents provenant d'autres usines de pâtes existantes ou prévues dans la région.

Le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement fédéral exerçaient à la fois des responsabilités décisionnelles concernant ce projet et la province de l'Alberta assumait la responsabilité d'émettre les permis de construction et d'exploitation de l'usine. Le gouvernement de l'Alberta a fait part de son intention de mener une évaluation indépendante sur les données scientifiques contenues dans le rapport de la commission d'examen et il a fait connaître également son intention de coopérer avec le gouvernement fédéral, dans le cadre d'une étude conjointe sur les systèmes riverains des rivières de la

Paix et Athabasca, afin de mieux comprendre les conditions environnementales de base. Il n'existe pas toujours une entente sur le partage de la responsabilité réglementaire concernant les activités d'une région comme ce fut le cas dans cette étude. La tâche de réunir divers organismes gouvernementaux pour élaborer un CREE peut s'avérer plus difficile dans d'autres lieux ou situations.

Un nouveau groupe d'étude scientifique et technique composé de représentants des gouvernements fédéral et provincial a été nommé pour examiner plus en détail la technologie de la fabrication des pâtes envisagée. Une préoccupation majeure concernant le système riverain était le niveau des composés organochlorés dans l'effluent, que la technologie de l'usine devait éliminer pour ainsi dire. De nouvelles assemblées publiques ont été tenues et le panel scientifique a convenu en définitive que la technologie permettrait d'atteindre ou même de dépasser, selon toute vraisemblance, les objectifs stipulés par le gouvernement et par l'entreprise. En conséquence, on a entrepris l'étude sur les bassins des rivières du Nord pour examiner la qualité de l'eau et le poisson dans le système riverain existant dans un contexte d'effets cumulatifs potentiels.

Il est clair que la situation aurait été beaucoup plus propice si l'étude régionale avait été entreprise avant que l'ÉE du projet ne soit amorcée. Toutefois la coopération fédérale-provinciale ultérieure et les résultats de cette étude ont été excellents et ils ont montré ce que l'on pouvait réaliser lorsque toutes les parties compétentes se réunissaient pour travailler de bonne foi. Les données et l'information fournissent encore un contexte utile pour la prise de décision sur d'autres projets de développement envisagés dans cette région. Le lancement d'un CREE à l'étape initiale d'un projet peut contribuer à éviter des difficultés relatives au processus et juridiques comme celles qui sont survenues durant l'ÉE du projet d'usine de l'ALPAC.

IX. Recommandations

Avec cette étude, Pollution Probe a analysé les CREE en documentant et en évaluant l'information existante et connexe au sujet dans une perspective réglementaire et de politique environnementale globale. Cette information, ajoutée aux opinions recueillies par les consultations tenues auprès de divers groupes d'intérêt, nous conduit à présenter certaines recommandations qui devraient être utiles pour clarifier la signification d'un CREE, pour savoir où il peut être utile, comment on peut l'améliorer, et pour mieux connaître son rôle en tant qu'outil du progrès de l'ÉE et de la contribution au développement durable au Canada.

Tenir un atelier national sur CREE

- Une discussion centrée sur l'évolution des CREE et sur leurs rôles, avantages et défis potentiels serait opportune pour tous les groupes d'intérêt et un atelier national serait utile pour accroître la sensibilisation, partager l'information, discuter des enjeux comme l'élaboration de directives et de critères, présenter de nouvelles idées et établir un consensus autour du potentiel des CREE, et discuter quant à savoir comment et quand on peut les mettre en application.

Établir une définition claire des CREE et élaborer des directives et des critères

- On devrait établir cette définition par le truchement d'une initiative nationale de coopération amorcée par le gouvernement fédéral et elle devrait aider à clarifier ce que le CREE entraîne et les étapes du processus d'élaboration d'un CREE. Les directives devraient être claires tout en offrant la flexibilité nécessaire pour aborder les situations qui se produiront dans les diverses régions du Canada. Une indication relative au moment où les répercussions sur les ressources pourraient survenir serait également très utile. Cela pourrait fournir l'orientation nécessaire pour s'assurer que l'on tienne compte d'étapes et de considérations importantes dans le processus de lancement, de financement et de développement des CREE. On devrait analyser des projets de lignes directrices et de critères dans l'atelier recommandé ci-dessus.

Réaliser une étude de cas

- L'Agence devrait étudier la possibilité de mener une étude de cas précise pour voir comment il serait possible d'élaborer un CREE qui pourrait être avantageux, dans une région du Canada où une telle étude n'a pas jamais été réalisée.

Favoriser l'utilisation de l'information tirée des CREE dans les évaluations propres à un projet

- Le gouvernement fédéral devrait faciliter et encourager l'utilisation de l'information provenant d'un CREE dans les évaluations propres à un projet en vertu de la Loi, conformément au projet de loi C-19, sans que la participation ne devienne obligatoire en vertu de la Loi. Pendant ce temps-là, on devrait tenir des débats avec les gouvernements provinciaux, dans l'esprit d'une harmonisation fédérale-provinciale, pour s'assurer qu'ils sont informés de cette initiative et que les résultats d'un CREE pourraient être utilisés dans l'élaboration des évaluations environnementales prévues à la législation provinciale.

X. Bibliographie

1. *Areawide Environmental Impact Assessment: A Guidebook* Skidmore, Owings and Merrill (finance par le US Department of Housing and Urban Development). Juin 1981.
2. *Regional Sustainable Development Strategy for the Athabasca Oil Sands Area*. Alberta Environment Lead. Pub. No I/754. Juillet 1999.
3. *EA Effectiveness in Canada: Better Decisions?* – Robert S. Boulden. Mise à jour de janvier 2000.
4. *Towards Credible and Effective Environmental Voluntary Initiatives: Lessons Learned*. Pollution Probe. Juin 1999.
5. *Criteria and Principles for the Use of Voluntary or Non-Regulatory Initiatives to Achieve Environmental Policy Objectives*. The New Directions Group. Novembre 1997.
6. See ***Oceans Act: Hearings Before the Standing Committee on Fisheries and Oceans of the House of Commons***. 35th Parl., 1st Session, 44 Eliz., (Testimony of the Hon. Brian Tobin, Minister of Fisheries and Oceans, 20 novembre 1995).
7. *CEPA and the Precautionary Principle/Approach*. Dr. David VanderZwaag (for CEPA Office of Environment Canada). 1994.
8. *The Precautionary Principle and Canadian Environmental Law: From Principle to Practice*. Joseph Castrilli (for Pollution Probe). Septembre 1999.
9. *Legislative Options for Implementing the Precautionary Principle*. John Moffat. 7 J. Env'tl. L and Prac. 157. 1997.
10. *Applying the Precautionary Principle to Standard Setting for Toxic Substances in Canada*. Pollution Probe. 2001.
11. *Summary Report on the National Public Consultations on CEAA*. KPMG. 2 mai 2000.
12. *Review of the Canadian Environmental Assessment Act: A Discussion Paper for Public Consultation*. Published under authority of Minister of Environment. décembre 1999.
13. ***Bill C-19, An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act and to make a consequential amendment to another Act***. Première lecture, 20 mars 2001
14. *Healthy Public Policy: A Strategy to Implement the Health for All Philosophy at Various Government Levels*. Kickbush, I., R. Draper and M. O'Neill, in Evers, A. *Et al.*, *Healthy Public Policy at the Local Level*. Frankfurt: Campus Verlag. 1990.
15. *A Global Challenge: Health promotion for people and the planet*. Nelson, M.. *Health Promotion*, 28:2, 2-7. 1989.