

Pierre Batellier,

M.Sc., Candidat au doctorat en Sciences de l'environnement, UQAM
Membre du Centre de recherche en éducation et formation relative à
l'environnement et à l'écocitoyenneté, UQAM
Chargé de cours en responsabilité sociale des entreprises, HEC Montréal

Saint-Marc-sur-Richelieu, le 25 octobre 2016

Comité d'experts - Examen des processus d'évaluation environnementale

Contribution dans le cadre de l'examen des processus d'évaluation environnementale fédérale

Madame la présidente,
Madame et messieurs les membres du comité,

Merci de me donner l'opportunité de partager mes éléments de réflexion sur les processus d'évaluation environnementale fédérale (ci-après ÉEF). C'est en tant que chercheur, enseignant mais surtout en tant que citoyen que je tiens à partager mes observations.

Si j'ai une expérience directe des processus fédéraux relativement limitée, elle est plus grande au niveau provincial. De cette expérience et en lien avec la question centrale de la confiance du public envers l'État et les processus d'évaluation environnementale, cinq questions m'ont plus particulièrement interpellé au cours des dernières années et ont trouvé une résonance importante dans cet exercice de discussion de l'ÉEF :

- Le flou concernant le rôle de l'État en lien avec les grands projets.
- L'obsession à privilégier la confiance des investisseurs avant celle du public.
- L'oubli du « Pourquoi les projets ? » aux dépens du « Comment faire les projets ? ».
- La difficulté, souvent au nom de la science et de la rigueur, à faire confiance au citoyen et à considérer sa contribution potentielle.
- La croyance que les citoyens « s'en peuvent plus » de participer.

En lien avec ces éléments et avec les pistes de questionnement suggérées par le Comité, je formule plusieurs commentaires et recommandations tant pour le futur cadre de l'ÉEF que pour la manière d'amener cette réforme au public et de la justifier.

1. Démarche d'examen

Tout d'abord, je souhaite faire plusieurs commentaires sur la démarche d'examen.

1.1. Processus de participation publique à l'examen

Même si je comprends les exigences de temps, la relative confidentialité de la démarche et le peu de proactivité à solliciter la participation d'acteurs restent problématiques.

Aussi, il a été difficile de trouver rapidement l'information précise et pertinente. Dans le site web section « grands thèmes de l'EE » devant guider la participation, les résumés des idées clefs se sont faits au détriment d'éléments clefs et des citations exactes. Il n'y avait pas de références directes (liens hypertexte) aux textes et ressources existantes concernant le processus d'ÉEF (Ressources du [site de l'ACEE](#), lois, directives clefs, « politique actuelle », etc.) ou les engagements gouvernementaux fédéraux (par exemple engagements sociaux ou lutte aux changements climatiques).

Par ailleurs, plusieurs ressources auraient permis d'approfondir et de bonifier l'examen et la participation du public :

- Des exemples de projets incluant des projets à l'étranger soumis à l'ÉEF.
- Des états des lieux / bilans de la situation en termes de nombre et types d'évaluations réalisées, d'outils mobilisés ou/encore de niveau de participation du public aux différentes étapes du processus
- Une mise en contexte large de l'évaluation environnementale au regard des autres outils existants et de leur utilisation pour la planification ou la réglementation pour discuter des liens éventuels : Évaluation environnementale stratégique (ÉES), analyse avantages-coûts, analyse en santé publique, analyse multicritères, etc.

1.2. Portée de l'examen

Il n'est pas clair si nous devons intégrer les **discussions sur l'Évaluation environnementale stratégique pour les nouveaux plans, programmes ou politiques (PPP)**. Peu de ressources sont mises à disposition du public pour discuter de ces éléments. Par l'ampleur et la spécificité de la question et des procédures actuellement en place, cette question devrait faire l'objet d'un autre sous-chantier spécifique de discussion à part entière.

1.3. Objectifs de la démarche d'examen

Le gouvernement précise trois grands objectifs pour justifier sa révision : « regagner la confiance du public, commercialiser nos ressources et introduire de nouveaux processus équitables ».

Par contre, il n'offre pas d'éléments factuels et de constats venant les justifier. Il serait bien d'y remédier pour saisir la nature et la compréhension gouvernementale du problème identifié et mettre en contexte la réforme envisagée :

- Pourquoi un constat de crise de confiance du public ? Comment ce déficit se traduit-il ? On parle de confiance envers qui : les promoteurs, les investisseurs, les autorités publiques ?

- La non-commercialisation des ressources est problématique ? Sur quel plan ? Sur le plan environnemental ?
- En quoi les processus actuels ne sont pas jugés pas assez équitables ? Équitables entre qui ?

La primauté de la confiance du public est essentielle et doit guider la réforme. Son annonce de janvier 2016 de la démarche d'examen s'intitule d'ailleurs : « [Le gouvernement du Canada agit pour restaurer la confiance dans les évaluations environnementales](#) ». En effet, les changements et gestes posés dans le cadre de la réforme doivent être évalués et justifiés au regard de leur impact sur la confiance du public. Mais, attention au mauvais réflexe où la confiance des investisseurs reprend le dessus sur la confiance du public !

→ *Comment les évaluations environnementales peuvent-elles contribuer à la confiance des investisseurs, au bien-être communautaire et environnemental, à l'utilisation des meilleures technologies disponibles, à la protection des droits des Autochtones et des traités, et à la prise de décisions en temps opportun?*

La primauté même symbolique de la confiance du public notamment sur les investisseurs doit être constante, au nom de l'intérêt public, mais aussi de l'intérêt privé des investisseurs car un contexte où le public n'a plus confiance dans ses autorités publiques est un mauvais environnement d'affaires avec notamment une hyper-vigilance et hyperréactivité citoyennes et une défiance généralisée envers les investisseurs et promoteurs (sentiment que personne ne les défend donc autodéfense des citoyens) problématiques du point de vue des affaires.

Par ailleurs, il faut s'interroger à savoir si les demandes d'une participation publique toujours accrue sont formulées car les citoyens n'ont plus confiance dans leurs institutions pour faire des évaluations correctes et veulent absolument être dans la pièce et si de telles demandes seraient formulées si on rétablissait une certaine confiance dans les institutions et les processus d'évaluation.

Il faut souligner la contradiction et l'incongruité entre les trois objectifs de l'examen : Un des objectifs peut-il être de « commercialiser / aider à acheminer les ressources aux marchés » ? Poser explicitement cet objectif ne nuit-il pas à la confiance du public alimentant la crainte d'un regard biaisé sur les projets notamment ceux de transport des hydrocarbures. Par ailleurs, aucune référence n'est faite à la mission première en lien avec l'environnement : souhaite-t-on préserver ou améliorer la situation sur le plan environnemental aussi ? Si oui, le clarifier !

Autre remarque dans la même lignée, lors de [son annonce de janvier 2016 de la démarche d'examen](#) il est précisé que : *Le gouvernement montrera à la population canadienne et au monde entier qu'un environnement sain et une économie forte vont de pair. La protection de l'environnement et la croissance économique ne sont pas des objectifs incompatibles; en fait, notre réussite future exige que nous avancions sur les deux fronts.* Dans sa démarche, le gouvernement devrait faire montre de prudence et clarifier son message, autour de nuances essentielles qui renforceraient sa capacité critique des projets et les perceptions de celle-ci par le public, essentielle pour la confiance. Les deux [protection de

l'environnement et croissance économique] PEUVENT aller de pair et ne sont pas FORCÉMENT incompatibles mais, dans bien des situations, ils sont incompatibles et ne vont pas de pair !

2. Rôle de l'évaluation environnementale fédérale (EEF)

Cette section discute du rôle de l'ÉE en reprenant notamment les différentes dimensions du rôle de l'État proposées dans Batellier (2016)¹. Cette segmentation peut contribuer à mieux saisir le rôle de l'État en matière d'ÉE.

2.1. Fondement de l'ÉE (Au nom de quoi l'État réalise des ÉEF ?)

Outre la défense de l'intérêt public clairement mise de l'avant, la démarche du gouvernement de réforme de l'ÉE peut se fonder sur l'idée d'un État comme ciment social et condition essentielle du vivre-ensemble, comme véhicule de la démocratie mais aussi comme force légitimatrice et source et catalyseur de grandes transformations sociales notamment en lien avec les grands défis environnementaux de l'heure (biodiversité et changements climatiques).

2.2. Mission de l'ÉE (À quoi sert l'ÉE ?)

La mission de l'ÉE doit demeurer la même et être clairement rappelée en amont de la démarche d'examen soit : « protéger l'environnement et la santé humaine et appliquer le principe de précaution » (art. 2).

2.3. Objectifs de l'ÉE (que vise à atteindre/cible l'ÉE ?)

En s'inspirant des avantages de l'ÉE précisés [sur le site de l'ACÉE](#) doivent être clairement mis de l'avant les objectifs de l'ÉE pour la rendre plus « palpable » pour le public.

En tenant compte des effets environnementaux et des mesures d'atténuation tôt dans le cycle de planification du projet, une évaluation environnementale vise :

- l'évitement ou la réduction des effets environnementaux négatifs;
- des occasions de participation du public et de consultation des Autochtones;
- une protection accrue de la santé humaine;
- une réduction des coûts des projets et des retards;
- une minimisation des risques de catastrophes écologiques;
- une responsabilisation et une harmonisation accrues de la part du gouvernement;
- une diminution de la probabilité d'effets environnementaux transfrontaliers; et
- des décisions éclairées concernant les ressources naturelles.
- une réduction des conflits sociaux autour des projets
- etc.

¹ Pierre Batellier , « Le rôle de l'État au regard de l'acceptabilité sociale des grands projets : quelques repères », *Éthique publique* [En ligne], vol. 18, n° 1 | 2016, mis en ligne le 07 mai 2016, consulté le 25 octobre 2016. URL : <http://ethiquepublique.revues.org/2409> ; DOI : 10.4000/ethiquepublique.2409

2.4. Champs d'intervention / fonctions de l'ÉEÉF (ce que fait l'ÉEÉF ?)

Les grandes fonctions (au sens de grandes tâches) / champs d'action de l'ÉEÉF doivent être explicitées et clarifiées. Selon ma compréhension personnelle, les fonctions sont les suivantes.

La première grande fonction est une fonction de **planification dès l'amont des projets** par l'étude préalable des effets environnementaux potentiels du projet et des éventuelles mesures d'atténuation mais aussi des « raisons d'être du projet » et des « solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux » : deux aspects des facteurs à considérer souvent évacués alors qu'essentiels souvent aux yeux du public.

Ensuite, interviennent **deux niveaux de décision publique** (la première décision devant aider la deuxième), effectuées par deux acteurs différents :

(1) Décision (autorité responsable) sur l'existence/la probabilité ou non d'impacts et de mesures d'atténuation potentielles ;

(2) Décision (Ministre et gouverneur en conseil) sur l'importance des effets environnementaux et leur caractère « justifiable selon les circonstances » ou non débouchant sur une approbation, une approbation conditionnelle ou un refus du projet.

Il est **impératif de bien différencier pour le public ces deux niveaux de décision et qui les prend pour éviter les confusions**. Il faut préciser que le processus d'ÉEÉF aboutit à une décision plus éclairée par la première décision mais qui demeure essentiellement une décision politique de refus ou d'autorisation de projet. Il **ne faut pas avoir peur de le mettre de l'avant la possibilité de refuser un projet**, pour ne pas effrayer les investisseurs.

Il est essentiel pour regagner la confiance du public que le processus n'ait pas juste l'air de négociations sur des « accommodements raisonnables » de projets déjà autorisés (même à conditions). Par contre, cela pose la question de l'encadrement des motivations à la base des éléments de justifications (élément stratégique, éléments sociaux éléments liés à l'emploi et les moyens d'urgence d'une situation, éléments liés au bien commun, etc.) et des circonstances considérés, actuellement laissées, selon ma compréhension, sans balises spécifiques à la discrétion du Ministère et du Cabinet.

Enfin, une dernière fonction/champ d'intervention est le **contrôle/suivi des projets**.

3. Modalités d'action et facteurs de succès de l'ÉEÉF (comment faire l'ÉEÉF ?)

Selon la démarche d'examen, la réalisation de la mission et l'atteinte des objectifs passent par plusieurs éléments clefs qui sont commentés ci-après :

3.1. Des processus équitables, fiables et efficaces... menés en temps opportun.

→ **Équitable** : Il existe une large littérature autour des questions d'équité en lien avec la participation publique, nous ne développerons pas là-dessus.

- **Fiable** : il est essentiel d'avoir des processus stables, prévisibles et lisibles pour le public. Cela implique aussi des processus d'évaluation et des personnels compétents et indépendants avec un nécessaire balisage des risques de conflits d'intérêt des évaluateurs et plus largement lorsque l'État est à la fois promoteur et évaluateur.
- **Efficace** : on peut le voir comme une capacité à trancher / rendre une décision. Il faut inclure le refus pour incertitude (voir plus loin), au nom de principe de précaution, décision qui ne doit pas être associée à de l'inefficacité.
- **En temps opportun** (idée d'efficacité?) : opportun pour qui ? Pour le promoteur dans sa fenêtre de financement ou opportun pour le citoyen afin qu'il puisse comprendre et participer « significativement ». Idéalement un équilibre des deux.

3.2. Des décisions fondées « sur la science, les faits et les preuves » et la contribution des experts

L'insistance sur la scientificité de la démarche, en lien avec des faits et des preuves, dans la démarche d'examen exige de rappeler que **la science n'est pas forcément consensuelle**, à même de fournir des preuves et un seul ensemble clair de faits... Les mêmes faits peuvent être interprétés différemment. Il ne faut pas surestimer le caractère pacificateur de la science. Plus de science peut parfois amener plus de controverse et d'incertitude. La science est aussi là pour apporter des réponses mais elle est aussi là pour poser de très bonnes questions sans forcément en avoir les réponses.

S'il est bien de vouloir mobiliser autant que possible les experts, **il est souvent inutile et contre-productif d'opposer les experts aux citoyens** comme on le fait, par exemple, lorsque l'on nous demande : « *Comment fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des moyens pour exprimer leurs points de vue, et aux experts la possibilité d'y contribuer de façon significative?* ». Sous-entend-on que le citoyen n'est pas en mesure ni en droit de « contribuer réellement » alors même que selon l'art4(1) de la LCEE, la loi a pour objet : *e) de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de « participer de "façon significative à l'évaluation environnementale.* Rappelons aussi que le citoyen est souvent le meilleur expert de son milieu de vie et le premier témoin des expérimentations scientifiques sur le terrain !

3.3. Les connaissances locales / des communautés mobilisées ?

Dans l'art.19(3) de la LCEE, les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones peuvent être prises en compte pour l'évaluation environnementale d'un projet désigné. Le « peuvent » devrait disparaître et ces deux éléments être inclus parmi les facteurs à prendre en compte par défaut surtout si, comme il est précisé dans le guide de participation : Les connaissances locales obtenues grâce à la participation du public devraient non seulement éclairer les décisions, mais elles sont aussi à même d'aider à identifier les effets environnementaux potentiels et influencer la conception d'un projet à un stade précoce.

Dans la démarche d'examen, alors que le savoir autochtone a une place centrale, on a quelque peu effacé la notion de connaissance locale et on ne s'interroge pas comme on le

fait sur le savoir traditionnel autochtone, sur son rôle dans les ÉEF, les pratiques exemplaires à l'échelle internationale, leur contribution à la restauration de la confiance du public ?

3.4. La participation du public

Selon le guide de participation « grands thèmes de l'ÉE » : *La participation du public constitue un élément du processus d'évaluation environnementale. Idéalement, elle permet à ceux qui ont des préoccupations ou qui peuvent être touchés par une décision de participer au processus de planification et de contribuer au résultat de ce processus.*

Concernant la participation du public, celle-ci, dans le cadre de l'ÉEF, dépasse de simples commentaires sur les renseignements fournis par l'étude d'impact. La **grande force qui doit être absolument préservée et améliorée est la possibilité pour le public de participer en amont** tout d'abord avec une première période de consultation sur le projet désigné, ses effets environnementaux potentiels et la nécessité de réaliser une évaluation et, ensuite, sur la version provisoire des lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental. Cette approche en amont peut permettre d'intégrer le plus tôt possible des enjeux et points sensibles pour les citoyens et d'en tenir compte rapidement dans le projet et dans la décision publique.

Par contre, l'efficacité de cette opportunité en amont - qui aurait pu faire l'objet d'un fort instructif bilan de participation au cours des 10 dernières années - dépend pour beaucoup des **délais alloués et de la capacité du public et des parties intéressées à être informées rapidement de l'ouverture de ces périodes de consultation**. Ainsi par exemple, le délai de 20 jours après avis de projet publié sur le site de l'Agence pour la période de consultation sur le projet désigné est probablement un peu court (au moins 30 jours ?). Il faudrait aussi s'assurer, pour ces projets « naissants » et donc souvent méconnus du public, de mécanismes améliorés d'information et d'annonce de cette consultation dans les communautés que ce soit via les communications municipales ou d'autres outils à identifier.

Ces défis au niveau des délais sont similaires pour les deux phases de consultation en aval sur l'étude d'impact environnemental et sur la version provisoire du rapport d'évaluation environnementale.

Globalement, il est nécessaire d'offrir autant que possible **un processus de rétroaction sur la participation du public** afin que celui-ci puisse apprécier le résultat de sa mobilisation.

Au-delà même de l'efficacité, il faudrait intégrer un critère **d'efficience** pour voir à quel prix le citoyen est entendu, au regard du temps passé à se préparer et des exigences que pose la multiplication des sollicitations de participation des citoyens.

4. Effets environnementaux et facteurs à considérer

4.1. Quid des effets environnementaux positifs ?

Pour l'avenir de l'ÉEÉF et alors que selon l'art.4(1) de la LCEE : *La présente loi a pour objet :a) de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants d'un projet désigné*; il serait intéressant de trouver un moyen de **poser la question des effets positifs importants d'un projet et de leur éventuelle maximisation**... Si on ne le fait par lors de l'ÉEÉF, à quel moment s'assure-t-on que toutes les opportunités de maximisation des effets positifs ont été regardées et discutées ?

Pour cela on peut s'inspirer par exemple de l'évaluation environnementale stratégique fédérale qui, selon [les Directive du Cabinet sur l'ÉES](#), est nécessaire si *la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs*. D'ailleurs, l'objectif premier de l'ÉES selon cette même directive est *d'optimiser les effets environnementaux positifs et de minimiser ou d'atténuer les effets environnementaux négatifs*.

4.2. Type d'effets environnementaux considérés

De manière très générale, les effets considérés suscitent les questionnements suivants :

- La segmentation par grandes catégories des procédures d'évaluation : les poissons, les oiseaux migrateurs, les reptiles, etc. m'amène à m'interroger sur la capacité à porter un **regard large et non fragmenté sur la biodiversité et la dynamique des écosystèmes**.
- Les **impacts sur le climat, incluant les émissions en amont**, ne sont pas intégrés spécifiquement.
- Si les impacts potentiels sur les populations autochtones sont relativement explicités et leur contexte d'évaluation clair, **la dimension plus large des impacts sur les humains n'est pas claire dans l'ÉEÉF**. Ainsi, en tant que citoyen, à partir de la Loi, il est difficile de saisir QUAND sont réellement pris en compte les répercussions *sur les plans sanitaire et socio-économique ; sur le patrimoine naturel et le patrimoine culturel et sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural*. Il est également difficile de cerner ce que couvrent ou non ces répercussions.

4.3. Traitement de l'incertitude

Le niveau d'incertitude devrait être reconnu explicitement et ajouté comme facteur à considérer dans l'évaluation d'autant plus qu'une des missions fondamentales est d'appliquer le principe de précaution. La prise en compte de l'incertitude ne doit pas être opposée à une décision scientifique. L'existence de grandes incertitudes peut être un fait, la preuve de la nécessité d'attendre ou d'approfondir les connaissances.

Il est aussi possible d'aborder l'incertitude notamment par des analyses qualitatives plus poussées ou des analyses quantitatives de sensibilité concernant certaines variables plus incertaines offrant différents scénarios potentiels.

4.4. Analyse intégrée et collaboration avec les autres institutions

De manière générale dans le cadre de l'ÉEF mais plus encore lorsque l'exercice est partagé ou dédoublé avec des autorités provinciales, se pose la question de l'analyse intégrée du projet : qui pose un regard global dans une perspective de développement durable et émet une perspective critique sur les grands arbitrages ?

Un dernier point a trait au risque de mépris des communautés locales et des institutions provinciales par les organisations soumises uniquement à l'ÉEF. Quand bien même le processus d'ÉE est d'ordre purement fédéral, toujours est-il que les projets des activités soumises à la compétence fédérale restent ancrés dans des systèmes sociaux et politiques et interagissent avec des institutions locales et provinciales. Cependant du fait d'avoir à interagir uniquement avec le gouvernement fédéral, cela peut développer parfois une sorte de culture de mépris ou de dénigrement vis-à-vis des acteurs locaux ou encore une absence d'écoute et de sensibilité au regard des préoccupations de ces acteurs. Aussi, il est important de veiller à ce que les processus d'ÉEF ne coupent pas les organisations de leur milieu et au contraire, favorisent une culture d'ouverture et de dialogue avec les acteurs locaux.

Conclusion

En conclusion, la restauration de la confiance du public passera par un ensemble d'ajustements dans la procédure et à une grande attention portée au processus de réforme en lui-même et à sa justification.