

Record Number: 1110
Author, Monographic: Descôteaux, Y.//Denis, M.
Author Role:
Title, Monographic: L'administration du contrôle environnemental de la qualité des actions
humaines
Translated Title:
Reprint Status:
Edition:
Author, Subsidiary:
Author Role:
Place of Publication: Québec
Publisher Name: INRS-Eau
Date of Publication: 1979
Original Publication Date:
Volume Identification:
Extent of Work: ix, 103
Packaging Method: pages
Series Editor:
Series Editor Role:
Series Title: INRS-Eau, Rapport de recherche
Series Volume ID: 110
Location/URL:
ISBN: 2-89146-107-X
Notes: Rapport annuel 1978-1979
Abstract: Rapport rédigé pour Environnement Canada et la Firme A.G.I.R. Ltée
15.00\$
Call Number: R000110
Keywords: rapport/ ok/ dl

L'administration du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines

**Y. Descôteaux
M. Denis**



Université du Québec
Institut national de la recherche scientifique

L'administration du contrôle
environnemental de la qualité des
actions humaines

LA FIRME A.G.I.R. Ltée
413 Côte Ste-Anne
Ste-Anne de Beaupré

Rapport scientifique No 110
1979

Rapport rédigé pour
Environnement Canada

par
Y. Descôteaux, M. Denis

Cette recherche a pu être réalisée grâce à une subvention d'Environnement Canada, Direction générale des eaux intérieures. Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'organisme subventionneur.

CE RAPPORT FAIT PARTIE DE LA SERIE SUIVANTE:

SASSEVILLE, J.L., DELISLE, A., DESCOTEAUX, Y., POTVIN, L., LECLERC, M. (1977).

Vers une nouvelle génération de méthodologies d'évaluation des répercussions environnementales. INRS-Eau, rapport scientifique No 74, 203 p. (Pour Environnement Canada).

SASSEVILLE, J.L. (1979).

Stratégie pour un contrôle de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 106, 99 p. (Pour Environnement Canada).

DESCOTEAUX, Y., DELISLE, A. (1979).

Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 107, 184 p. (Pour Environnement Canada).

SASSEVILLE, J.L., MARCEAU, R. (1979).

Le contrôle de la qualité des actions humaines: théorie et méthode. INRS-Eau, rapport scientifique No 108, 203 p. (Pour Environnement Canada).

COMTOIS, Y., POTVIN, L. (1979).

Analyse et évaluation d'une action. Cas pratique: projet d'extension du port de Québec sur les battures de Beauport. INRS-Eau, rapport scientifique No 109, 170 p. (Pour Environnement Canada).

DESCOTEAUX, Y., DENIS, M. (1979).

L'administration du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 110, 103 p. (Pour Environnement Canada).

DELISLE, A., DESCOTEAUX, Y., SASSEVILLE, J.L. (1979).

L'évaluation des répercussions environnementales, une approche systémique au contrôle de la qualité des actions humaines. INRS-Eau, rapport scientifique No 111, 85 p. (Pour Environnement Canada).

ISBN 2-89146-107-X

DEPOT LEGAL 1979

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés

© 1979 - Institut national de la recherche scientifique

L'ADMINISTRATION DU
CONTROLE ENVIRONNEMENTAL DE LA
QUALITE DES ACTIONS HUMAINES.

Résumé

Au plan de l'articulation du processus fédéral d'évaluation environnementale de la qualité des actions humaines, les auteurs proposent trois séries de mesures susceptibles d'assurer un contrôle plus efficace des actions. La première porte sur l'identification des actions à évaluer; à cette effet, ils proposent un système hybride composé de mesures coercitives (force exécutoire du processus) pour les actions dont les conséquences sur l'environnement sont généralement importantes, et de mesures volontaristes (fondées sur les demandes sociales) pour les actions ne relevant pas de la première catégorie. La deuxième concerne les mécanismes d'évaluation des actions; partant du principe que l'évaluation de la qualité environnementale d'une action repose sur une connaissance exhaustive de ses caractéristiques, il importe donc de circonscrire la plénitude de l'action principale en mettant en évidence l'entière configuration du système d'actions. Enfin, la troisième série de mesure vise à situer la participation des citoyens au contrôle de la qualité des actions; à cet égard, la contribution des citoyens doit se limiter à l'analyse et à l'appréciation des retombées d'une action sur leur milieu de vie.

Au plan de la structuration du processus fédéral d'évaluation, il est recommandé que l'Administration fédérale responsable de l'évaluation environnementale se dote d'une structure d'accueil (application des règlements relatifs aux normes définissant les actions devant être évaluées, préparation des directives, etc. de même que réception des demandes en provenance des citoyens à l'effet de soumettre certaines actions au contrôle environnemental) et de soutien (envoi des directives à l'initiateur, support à la réalisation des directives et vérification des résultats en fonction des exigences). L'Administration fédérale doit aussi mettre sur pied un Office de consultation publique sur l'environnement afin que soient mieux définies les responsabilités et les règles du jeu de la participation des citoyens. En couvrant de façon plus structurée les deux volets majeurs du contrôle environnemental, soit l'étude des répercussions environnementales et la réponse sociale, l'Administration fédérale opérerait dérechef pour une rationalité et une efficacité accrues.

Les propositions suggérées par les auteurs s'inspirent d'une triple analyse. La première concerne l'articulation du processus fédéral d'évaluation où sont tour à tour scrutés la force contraignante du processus d'évaluation, les types de projet soumis à l'examen, le principe de l'auto-évaluation par le promoteur et la participation des citoyens au contrôle de qualité. La deuxième s'inspire des caractéristiques des nouvelles méthodes d'évaluation dont la ligne de force est constituée par la nécessité de procéder à une évaluation du système d'actions en cause et non seulement de l'action principale retenue. Enfin, guidés par des exigences pratiques se traduisant par la nécessité de minimiser les changements administratifs afin que le système de contrôle de qualité soit rapidement réajusté et porte à brève échéance les fruits escomptés, les auteurs ont opté pour un resserrement de la structure administrative fédérale actuelle à une superstructure pour la réalisation d'un contrôle environnemental global de la qualité des actions humaines.

Mots clés

Administration publique / contrôle de qualité / action humaine / évaluation / répercussion / environnement / consultation / citoyen / participation

TABLE DES MATIERES

	Page
REMERCIEMENTS	i
RESUME	iii
TABLE DES MATIERES	v
LISTE DES FIGURES	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1. L'ADMINISTRATION FEDERALE DU CONTROLE ENVIRONNEMENTAL	5
1.1 LES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME FEDERAL D'EVALUATION	7
1.1.1 OBJECTIFS ET ROLES	8
1.1.2 ORGANES ET STRUCTURES	10
1.1.3 PROCESSUS D'EVALUATION	14
1.2 ANALYSE DU SYSTEME FEDERAL D'EVALUATION	18
1.2.1 ROLE DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL	20
1.2.2 STRUCTURATION DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION	26
1.2.3 ARTICULATION DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION	31

CHAPITRE 2.	LES NOUVELLES METHODES D'EVALUATION DES REPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES	45
2.1	LE CHOIX DES ACTIONS A EVALUER (PHASE I)	49
2.2	LA CONNAISSANCE DES ACTIONS SOUMISES POUR EVALUATION (PHASE II)	50
2.2.1	NATURE, ORIGINE ET STRUCTURATION DE L'ACTION	50
2.2.2	ESTIMATION DE LA "PORTEE" DE L'ACTION RETENUE	54
2.3	L'EVALUATION DE LA QUALITE DES ACTIONS RETENUES (PHASE III)	58
2.4	LA DECISION RELATIVE AU SORT DES ACTIONS RETENUES (PHASE IV)	63
CHAPITRE 3.	LA REFORME ADMINISTRATIVE IMPLIQUEE PAR LE NOUVEAU PROCESSUS D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	67
3.1	LE CADRE INSTITUTIONNEL DU CONTROLE ENVIRONNEMENTAL	71
3.1.1	CONDITIONS ADMINISTRATIVES	74
3.1.2	CONDITIONS MATERIELLES	76
3.2	LA REFORTE DU PROCESSUS D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	77
3.2.1	LA NATURE DES ACTIONS A EVALUER	78
3.2.2	L'EVALUATION DE LA QUALITE DES ACTIONS	81
3.2.3	LA PARTICIPATION DE LA POPULATION AU CONTROLE ENVIRONNEMENTAL	82

3.3	LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	88
3.3.1	UNE STRUCTURE D'ACCUEIL ET DE SOUTIEN	88
3.3.2	UNE STRUCTURE DE PARTICIPATION PUBLIQUE	89
	CONCLUSION.	95
	BIBLIOGRAPHIE	101

LISTE DES FIGURES

		Page
1.1	Structure administrative des organes impliqués par le processus d'évaluation environnementale	13
1.2	Schéma du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.	19

INTRODUCTION

Les différents processus d'évaluation des répercussions environnementales (E.R.E.) ou des impacts écologiques (E.I.E.), utilisés au fil des ans par les administrations gouvernementales, sont essentiellement un contrôle de type "environnemental" de la qualité d'actions humaines (ou de projets de développement) sur lesquelles elles ont un droit de regard.

En soi, ce contrôle environnemental public vise à diminuer les effets négatifs sur la qualité du milieu et, par là, augmenter la condition de vie de l'homme.

Il s'agit donc de processus d'évaluation qui doivent intervenir avant même l'actualisation de l'action, s'intégrant au niveau de la naissance et de la planification de l'action ou s'appliquant entre le moment de la décision définitive de réaliser l'action et celui de sa réalisation effective (... s'agissant alors de minimiser les risques environnementaux reliés à l'actualisation de l'action).

Cette tendance relativement nouvelle d'évaluer "à priori" (v.g. avant sa mise en oeuvre) les conséquences d'un projet sur l'environnement qui va s'accroissant et se généralisant, provient pour une bonne part du fait que les citoyens, ayant progressivement pris conscience de l'importance du rôle de l'environnement pour la qualité de leur condition de vie, exercent une pression constante et accrue sur l'administration publique afin que cette dernière intègre réellement aux actions qu'elle initie ou qu'elle surveille la valeur "environnementale". Ainsi, non seulement désire-t-on conserver la qualité des éléments biophysiques de l'environnement, mais on veut également préserver et améliorer les relations que l'homme entretient avec son environnement.

La naissance et l'expansion du contrôle environnemental des actions humaines traduit donc le fait que les citoyens et les pouvoirs publics ne tiennent plus (... ou de moins en moins) les considérations technico-économiques comme étant en soi les seuls éléments susceptibles d'améliorer le mieux-être de l'homme.

Plus spécifiquement, les processus d'évaluation des répercussions environnementales sont venus combler les absences et les insuffisances des modes traditionnels d'évaluation des projets qui ne retenaient généralement que les aspects pouvant être quantifiés et exprimés selon une valeur monétaire. En effet, les processus d'évaluation des projets furent graduellement modifiés de manière à obliger l'examen de la réalité sociale et environnementale avant, pendant et après l'exécution du projet soumis pour étude.

Les administrations gouvernementales, devant ces nouvelles exigences sociales, ont dû se modifier; en effet, en élaborant des processus d'évaluation des répercussions environnementales et en créant les structures conséquentes de réalisation, les pouvoirs publics poursuivent leur adaptation aux exigences sociales, nécessairement évolutives, en ce qui a trait aux problèmes reliés à l'environnement. Bien que ces administrations apportent une réponse différente selon les communautés nationales envisagées (dépendamment des processus d'évaluation et des structures administratives retenus, la nature, la portée et l'intensité du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines projetées peuvent varier), les mêmes objectifs sont néanmoins poursuivis: assurer la compatibilité du projet avec le milieu naturel et satisfaire les objectifs sociaux et économiques de développement privilégiés par une localité ou une région. Les promoteurs

saisis de la question environnementale, au stade même de la planification de leurs projets, pourront ou devront, selon le cas, incorporer la dimension environnementale dans la planification de leurs actions au même titre que les préoccupations techniques, économiques, juridiques, etc.¹

Le gouvernement fédéral, par la mise en place en 1973 de son processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, s'inscrit dans cette nouvelle tendance. Restreint au départ à certains types de projet, le processus fédéral veut d'abord permettre la connaissance et l'évaluation des effets environnementaux des projets soumis au processus pour ensuite permettre une prise de décision éclairée qui peut se traduire soit par la mise en oeuvre du projet étudié, avec des améliorations et des mesures de mitigation le cas échéant, soit par le rejet conditionnel ou pur et simple du projet.

Or, le processus fédéral d'évaluation des effets sur l'environnement n'est pas un processus simple. En effet, s'il est relativement aisé de procéder à l'identification des effets, il en va tout autrement de la phase d'évaluation proprement dite, cette dernière étant faite appel à des techniques de pondération et de confrontation d'effets qui ne sont pas toujours de nature objective. Les travaux de l'INRS-EAU portant sur la mise au point de nouvelles méthodes d'évaluation plus globales et plus intégrati-

1

Les actions humaines sont en effet contrôlées par plusieurs types de contrôles: technologiques, juridiques, économiques, environnementaux, sociaux et politiques. Certains contrôles relèvent du promoteur (on dit qu'ils sont internes ou endogènes), d'autres lui sont imposés (on dit qu'ils sont externes ou exogènes).

ves, font état des limites des méthodes traditionnelles d'évaluation et débouchent sur un guide méthodologique plus adéquat.

Il convient alors d'examiner dans quelle mesure l'Administration fédérale responsable du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines peut incorporer, sous sa forme actuelle, les nouvelles méthodes d'évaluation ou si, au contraire, elle doit être modifiée légèrement ou substantiellement pour ce faire. Notons cependant que l'examen, pour être complet et déboucher sur des recommandations autant logiques que fonctionnelles, doit porter sur le rôle de l'Administration en matière d'évaluation environnementale, sur les organes et les structures dont elle se dote ainsi que sur le processus d'évaluation lui-même.

Les caractéristiques actuelles de l'Administration fédérale dans le domaine du contrôle environnemental seront dégagées puis analysées dans un premier chapitre. Une brève présentation des méthodes nouvelles d'évaluation des répercussions environnementales constituera le second développement. Enfin, un troisième tracera les modifications administratives qui pourraient s'imposer pour rendre le processus fédéral d'évaluation plus compatible avec les nouvelles méthodes d'évaluation préconisées.

CHAPITRE 1
L'ADMINISTRATION FEDERALE DU CONTROLE
ENVIRONNEMENTAL

C'est en 1970 que le gouvernement canadien a créé le ministère de l'Environnement. Dans la foulée de cette première offensive "institutionnalisée" pour protéger et mettre en valeur l'environnement, le Conseil des ministres prit un certain nombre de décisions concernant les études d'impacts des projets fédéraux. En 1972, il accepta l'idée que les incidences environnementales de tout nouveau projet impliquant un organisme fédéral fassent l'objet d'un examen, Environnement Canada étant désigné pour procéder aux études exhaustives dans certains cas. En 1973, le Processus d'Evaluation et d'Examen en matière d'Environnement (PEEE) était né. Ce processus fut légèrement modifié en 1977.

La présentation des principales caractéristiques du système fédéral d'évaluation sera suivie de son évaluation. L'évaluation dont il sera question à ce stade-ci de l'étude présuppose la connaissance des documents rédigés précédemment dans le cadre des travaux de l'INRS-EAU portant sur la recherche de nouvelles méthodologies d'évaluation des répercussions environnementales. Ainsi, autant les éléments de la problématique que ceux portant sur la stratégie du contrôle de la qualité des actions humaines et sur la contribution des citoyens au contrôle environnemental seront retenus pour l'analyse.

1.1 LES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME FEDERAL D'EVALUATION

L'Administration publique, pour satisfaire aux exigences évolutives de la société, doit assumer de nouvelles responsabilités. Or, le fait pour une administration d'accepter ainsi de nouvelles tâches suppose que son développement se modifiera; en effet, sa transformation implique qu'il faille préciser les rôles que les nouvelles tâches impliquent, établir et organiser des agents pour assumer ces rôles (on fait référence ici aux structures administratives) et, prévoir des processus aptes à concrétiser l'intervention. La description du système fédéral d'évaluation environnementale se fondera sur cette triple dimension de la dynamique administrative.

1.1.1 OBJECTIFS ET ROLES

Puisque les actions humaines ont des répercussions sur l'environnement, mieux vaut s'assurer que ces actions, avant d'être réalisées, seront conçues de façon à causer le moins de dommages possibles à l'environnement de façon à éviter que s'instaurent des situations inacceptables pour la condition de vie des citoyens. C'est dans cet esprit que le gouvernement canadien a implanté le Processus d'Evaluation et d'Examen en matière d'Environnement. Les objectifs poursuivis par le processus fédéral d'évaluation, tels que précisés par la Commission d'évaluation environnementale en 1977, illustrent bien cet esprit "préventif":

- tenir compte du facteur "environnement" dès le stade de planification des nouveaux projets, programmes et activités d'initiative fédérale;
- soumettre tout projet pouvant nuire au milieu à une évaluation environnementale avant de prendre des engagements ou des décisions irrévocables (... les projets risquant de provoquer des incidences environnementales notables devant être soumis à l'examen du ministère de l'Environnement);
- tenir compte des résultats de cette évaluation au stade de la planification, de la prise de décision et de la mise en oeuvre.

Ainsi, le processus d'évaluation environnementale mis sur pied par le gouvernement fédéral doit permettre de fournir une information qui, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, soit davantage apte à faciliter l'identification, l'évaluation et la résolution des effets néfastes que peuvent occasionner les projets sur l'environnement. Les éléments d'information recueillis par l'utilisation du processus sont alors appelés à devenir des composantes essentielles, voire déterminantes, du processus décisionnel en cause.

Par ailleurs, il importe de souligner que l'application du processus fédéral d'évaluation environnementale se limite aux types de projets suivants:

- les projets des ministères et organismes du gouvernement central,
- les projets qui reçoivent des subventions fédérales, et
- les projets qui mettent en cause la propriété fédérale.

Le gouvernement canadien a délibérément restreint les types de projet devant être soumis au processus d'évaluation environnementale. Cette restriction découle de la philosophie de ce gouvernement relativement au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines: chaque fois qu'il est mis en cause, il désire donner le bon exemple en examinant les implications environnementales des projets concernés.

1.1.2 ORGANES ET STRUCTURES

Dans l'esprit de ceux qui ont mis en place le PEEE, il était légitime et logique que la responsabilité de ce processus relève du ministère fédéral de l'Environnement puisque les matières dont il était question portaient sur l'environnement. Ainsi, tous les organes administratifs en relation avec le PEEE allaient relever ou dépendre directement de Pêches et Environnement Canada.

L'administration du processus d'évaluation fut confiée au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE), dont le président relève directement du ministre de l'Environnement. Ce bureau a la responsabilité de fournir aux organismes participant au processus ainsi qu'au public les directives, les procédures et les informations administratives concernant le fonctionnement du processus. Le président du Bureau établit en outre les commissions éventuellement chargées de l'examen des répercussions sur l'environnement des projets qui lui sont transmis.

Lors de l'application du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, d'autres organes administratifs interviennent. Les premiers, agissant à titre consultatif, sont les Comités régionaux de sélection et de coordination (CRSC). Les seconds, formés pour examiner les énoncés des incidences environnementales et formuler des recommandations, sont des commissions d'évaluation environnementale. Ces deux types d'organes administratifs n'interviennent pas aux mêmes stades du processus d'évaluation, ne remplissent pas les mêmes fonctions et n'ont pas le même statut de permanence. Sans pour le moment décrire le processus d'évaluation, il importe de préciser les mandats respectifs de ces organes.

Les Comités régionaux de sélection et de coordination sont des organes créés à l'intérieur du ministère de l'Environnement. Leur rôle habituel est de constituer un point de contact avec les autres ministères ou organismes fédéraux sur une base régionale. Ces organes sont chargés de conseiller les promoteurs sur la façon d'évaluer l'importance des effets environnementaux de leurs projets, et sur l'interprétation des résultats des études d'impact; ils fournissent donc des directives particulières en plus de collaborer à l'énoncé des incidences environnementales que les promoteurs peuvent être amenés à produire.

Pour leur part, les commissions d'évaluation environnementale sont des organismes à caractère ponctuel et temporaire, créés par le BFEEE lorsqu'il s'agit d'examiner plus à fond des projets en particulier; c'est-à-dire qu'à chaque fois que, selon des règles pré-établies, un projet doit faire l'objet d'une étude d'impact plus poussée, le BFEEE met sur pied une commission d'évaluation environnementale ayant pour mandat exclusif d'abord de piloter le plus efficacement possible l'exécution de l'étude d'impact afférente audit projet et, ensuite, sur réception et après examen de l'étude d'impact, de faire les recommandations appropriées au ministre de l'Environnement. Une fois l'étude d'impact terminée et les recommandations utiles transmises aux autorités compétentes, la commission est dissoute. Plusieurs commissions peuvent ainsi être formées simultanément si par exemple plusieurs projets doivent être évalués en même temps. Dans le cadre de leur mandat, ces commissions décident des directives particulières à être utilisées par les promoteurs pour la réalisation des études d'impact de leur projet sur l'environnement, et vérifient si les résultats de l'énoncé des incidences environnementales est complet ou non; devant des résultats incomplets ou imprécis, elles peuvent exiger du promoteur des renseignements additionnels. Enfin, ces commissions analysent les résultats et présentent leurs recommandations au ministre de l'Environnement. Il est à remarquer qu'une fois la Commission constituée par le BFEEE, elle devient en principe un organe administratif indépendant du BFEEE, ce dernier n'agissant plus que comme fournisseur d'aide technique. En pratique

cependant, des liens sont conservés, le président du BFEEE étant souvent aussi président d'une Commission d'évaluation environnementale.

Le ministre de l'Environnement constitue le dernier maillon du processus d'évaluation en ce sens qu'il lui appartient d'apprécier les travaux des commissions d'évaluation environnementale et de prendre contact avec le ministère, qu'il soit promoteur ou touché par le projet, pour lui faire part de sa décision concernant la façon dont devrait être conduit le projet en considération des éléments environnementaux mis en évidence.

La structure administrative de ces organes est illustrée à la figure 1.1.

1.1.3 PROCESSUS D'EVALUATION

L'articulation du processus d'évaluation fait intervenir plusieurs types d'acteur. D'abord, on note le promoteur qui procède à une autoévaluation des conséquences environnementales de son projet. Une commission d'évaluation environnementale peut aussi faire partie du processus lorsque des conséquences significatives sur l'environnement sont à prévoir. Enfin, la population participe également à ce processus d'évaluation.

a) *L'autoévaluation*

Le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est fondé sur le principe de l'autoévaluation: le promoteur doit évaluer lui-même et de sa propre initiative les retombées environnementales de son projet. Lors de cette phase d'évaluation, le promoteur peut faire appel aux comités régionaux de sélection et de coordination. A la suite de ce premier examen effectué, le cas échéant et selon les directives fournies par le CRSC, le promoteur en arrivera à l'une des conclusions suivantes:

- les effets négatifs de son action sur l'environnement seront nuls ou, à toutes fins pratiques, négligeables; ou
- la nature et la portée des effets prévisibles sur l'environnement ne peuvent être cernées de façon précise; ou
- les effets sur l'environnement seront significatifs.

Selon que le promoteur arrive à l'une de ces conclusions, la poursuite du processus d'évaluation va différer. Dans le premier cas, le promoteur peut mettre immédiatement à exécution son projet, sans modification si les effets environnementaux de nature négative sont nuls, et avec des transformations si les effets négatifs sont réels mais jugés peu importants par le promoteur, ou conjointement avec les CRSC le cas échéant.

Dans le second cas, le promoteur doit effectuer une évaluation environnementale initiale (EEI) afin de découvrir si les effets du projet seront importants ou non. A la suite de ce deuxième examen, si les effets ne sont pas de nature à perturber de façon significative l'environnement, le promoteur pourra procéder à la réalisation de son projet avec des améliorations ou des mesures de mitigation, s'il y a lieu; par contre, si les effets sont jugés importants, le projet sera transmis au BFEEE pour un examen plus poussé. Le BFEEE convoquera alors une commission environnementale à cet effet.

Dans le troisième cas, le projet est aussitôt acheminé, sans faire l'objet d'une EEI, au BFEEE pour une évaluation approfondie.

*b) L'évaluation sous la direction de la Commission d'évaluation
environnementale*

Lorsque le projet du promoteur est transmis au BFEEE, ce dernier doit mettre sur pied une Commission d'évaluation environnementale. L'une des premières tâches de cette Commission est de préparer des directives pour l'énoncé des incidences environnementales. Ces directives de la Commission sont émises afin que l'énoncé des incidences environnementales, qui constituera le programme de l'étude d'impact à réaliser par le promoteur, contienne toutes les informations jugées pertinentes par la Commission (... concernant autant les considérations économiques que les implications sociales et écologiques) pour permettre l'évaluation intégrale des répercussions du projet. La

mise au point de ces directives relatives au contenu de l'étude d'impact nécessite, dans certains cas, une consultation de la population afin que tous les aspects reliés au projet soient pris en compte. Ces directives sont ensuite transmises au promoteur pour que ce dernier réalise l'énoncé des incidences environnementales. Cet énoncé comprend généralement les éléments suivants:

- la description du projet;
- son emplacement;
- la nécessité de sa réalisation;
- les méthodes de réalisation hormis l'option retenue;
- la description de l'environnement existant;
- les tendances actuelles concernant l'utilisation du sol;
- les données sociales (population, organisation sociale, base économique de la région, etc.);
- la description des impacts sur l'environnement de la région;
- les moyens prévus pour atténuer les impacts négatifs et ceux anticipés pour compenser les effets persistants.

Après une première révision de l'énoncé visant à s'assurer de la suffisance des informations obtenues, la Commission procède à son analyse. Pour ce faire, elle peut requérir l'aide d'organismes gouvernementaux et/ou provinciaux, et invite généralement la population à fournir des commentaires concernant les résultats décrits dans l'énoncé. Après avoir délibéré, sur la base des documents obtenus (dossier technique, consultation gouvernementale, exposés, faits et avis recueillis lors de consultation populaire, etc.) la Commission rédige un rapport à l'intention du ministre de l'Environnement

exposant ses recommandations. Ces recommandations peuvent être à l'effet d'encourager la réalisation du projet tel que présenté ou la poursuite du projet à condition d'y apporter des améliorations ou des mesures de mitigation, ou encore l'abandon pur et simple du projet.

Le ministre de l'Environnement, conjointement avec le ministre responsable du projet, discutent alors de la pertinence, de l'applicabilité, et de la faisabilité, des recommandations de la Commission. S'il y a consensus entre ces ministres, le promoteur, aux termes de l'entente interministérielle intervenue, actualisera son projet selon les conditions convenues ou renoncera à sa réalisation, le cas échéant. S'il y a désaccord entre ces ministres, le dossier est acheminé au Conseil des ministres qui agira comme arbitre et assumera la décision finale.

c) La participation de la population au processus fédéral d'évaluation environnementale

La première implication des citoyens au processus d'évaluation doit en principe s'opérer dès les premières phases de la planification des projets importants soumis au processus. A cette fin, les promoteurs doivent prendre les mesures nécessaires pour alerter la population susceptible d'être affectée par le projet sous étude, et recueillir, le cas échéant, les réactions de cette population.

La seconde participation des citoyens, plus substantielle celle-là, n'interviendra que si un projet doit faire l'objet d'un examen par une commission d'évaluation environnementale. A ce stade du processus d'évaluation, les citoyens et les organismes populaires sont consultés, par le biais d'audiences publiques dirigées par la commission, afin de recueillir leurs avis concernant, premièrement le contenu des directives préparées par la commission et devant servir à guider la réalisation par le promoteur de l'énoncé des incidences environnementales de son projet et, deuxièmement, les résultats de l'énoncé

des répercussions du projet à l'étude. L'éclairage ainsi obtenu doit permettre de saisir de façon plus globale la pertinence réelle du projet ainsi que l'acceptabilité sociale du projet et de ses répercussions environnementales.

La présentation schématisée du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est illustrée à la figure 1.2.

1.2 ANALYSE DU SYSTEME FEDERAL D'EVALUATION

Il ressort de ce qui précède que la procédure fédérale d'évaluation des impacts environnementaux se veut véritablement un mode de contrôle de la "qualité environnementale" limité à certaines actions humaines. Il vise en effet à l'identification et à l'appréciation, avant l'actualisation de l'action, des conséquences directes et indirectes de l'action sur le milieu de vie des citoyens, le dénouement ultime de cet exercice devant en outre conduire soit à la réalisation inconditionnelle de l'action projetée, soit à sa réalisation conditionnelle, soit à sa non-réalisation, selon que les effets anticipés, tant sur le plan écologique que social, justifient l'une ou l'autre de ces trois occurrences.

Par ailleurs, pour les cas où les projets soumis au processus sont susceptibles d'avoir sur l'environnement des impacts, au point qu'une étude de ses répercussions sociales, économiques et biophysiques doit être approfondie, le jeu des forces sociales (...exposition et confrontation des positions défendues par les promoteurs, les divers pouvoirs publics, les citoyens, les corps intermédiaires, les groupements voués à la protection de l'environnement ou à la promotion d'intérêts socio-économiques, etc.) est alors actionné et pris en compte au moyen d'audiences publiques dont les délais de préparation, la procédure, le contenu relèvent de l'autorité de la commission d'évaluation environnementale alors constituée et responsable du projet sous examen.

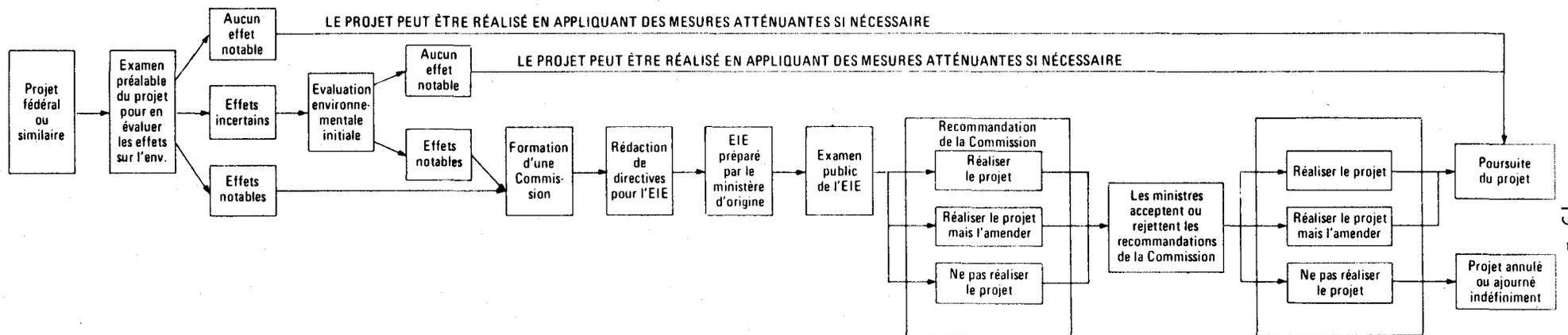


Figure 1.2 Schéma du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Il s'agit maintenant de savoir dans quelle mesure ce processus d'évaluation et d'examen des aspects environnementaux, tel qu'élaboré par le gouvernement canadien, satisfait adéquatement et intégralement à la fonction de contrôle environnemental de la qualité des actions humaines dont l'objectif existentiel premier doit être de tendre à réduire au minimum l'écart entre l'état du milieu perturbé par l'action projetée et l'état du milieu souhaité par la collectivité concernée. A cette fin, trois niveaux d'analyse peuvent être retenus :

- *quel est le rôle dévolu au processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement dans le système décisionnel?*
- *la structure administrative retenue permet-elle une efficacité optimale au niveau du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines?*
- *les caractéristiques du processus fédéral d'évaluation sont-elles de nature à protéger adéquatement la qualité du milieu de vie des citoyens?*

1.2.1 ROLE DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL

Avant de circonscrire le rôle réel que le gouvernement canadien a choisi d'attribuer au processus d'évaluation environnementale dans le processus décisionnel, il nous apparaît important de connaître les diverses options qui s'offraient au gouvernement à ce chapitre. Chacune des possibilités peut impliquer une structure administrative particulière et des liens ministériels différents. Notons tout de suite que les deux premières approches considèrent l'analyse des répercussions environnementales comme étant une étape du processus décisionnel tandis que la troisième ne possède pas cette propriété.

a) L'approche globale

Fondée sur une compréhension plénière du mot "environnement", c'est-à-dire une compréhension qui englobe l'environnement social, économique et biophysique, cette approche signifie que le contrôle environnemental public de la qualité des actions humaines doit être considéré d'abord comme une évaluation globale et complète des retombées du projet soumis au processus de contrôle, projet qui peut émaner soit du secteur public (...incluant l'Administration publique au sens large, de même que les organismes ou corporations publics) soit du secteur privé (corporations ou particuliers).

Evidemment, un contrôle environnemental public ainsi perçu constitue un élément important du processus décisionnel propre à l'Administration publique en ce sens que, de par sa globalité, il conduit à pouvoir recommander, le cas échéant, soit l'adoption des mesures de mitigation ou la réalisation d'améliorations jugées nécessaires, soit l'abandon du projet tel que soumis ou encore la considération de solutions de rechange valables.

Il est certain par ailleurs que l'application optimale d'un tel processus de contrôle repose sur une participation intensive de la population puisque, foncièrement, l'existence et l'exercice de ce type de contrôle environnemental ne se justifiant qu'en fonction d'une amélioration de la condition de vie des citoyens (moyens de vie accrus et milieu de vie plus sain), il appartient alors à ces derniers de définir exactement le contenu évolutif désiré de leur "condition de vie", et d'en assurer la réalisation et le respect.

Certes, cette approche globale ou "intégriste" du contrôle environnemental des actions humaines conférerait aux autorités responsables de son application (un ministère de l'Environnement, par exemple?) un rôle polyvalent et inquisiteur par rapport au secteur privé ou aux différentes compétences sectorielles de l'Administration publique en général, puisqu'elles auraient alors

Le mandat d'identifier, de recueillir et d'évaluer les éléments multidimensionnels (d'ordre économique, social, biophysique, etc.) composant les conséquences globales du projet sous examen, et de faire les recommandations appropriées à l'organe décisionnel compétent.

Cette approche impliquerait aussi une collaboration du secteur public et du secteur privé qui soit totale et franche, et que ces deux secteurs soient tenus ou acceptent volontairement d'assujettir leurs politiques ou programmes, et les actions en résultant, à l'examen et au jugement de l'organisme chargé d'appliquer ce type de contrôle environnemental (dépourvu de tout pouvoir décisionnel véritable, il faut le dire). L'approche globale, en favorisant l'identification et l'appréciation de toutes les répercussions environnementales d'un projet, constitue par conséquent une démarche encourageant l'émergence d'actions de qualité.

b) L'approche sectorielle "pré-décisionnelle"

Le processus d'évaluation des impacts environnementaux peut aussi être conçu et appliqué pour l'examen exclusif des risques biophysiques afférents à un projet donné - émanant du secteur public ou privé -, au stade même de sa planification.

La considération des impacts biophysiques à ce stade constituera alors un élément sectoriel de décision parmi d'autres composant le processus décisionnel lui-même, dont les données sont destinées à être confrontées aux autres aspects (social, économique, technique, etc.) du projet que d'autres compétences administratives ont mandat d'évaluer.

Dans ce contexte, le rôle de l'autorité responsable de l'évaluation des impacts sur l'environnement naturel doit être d'assumer la responsabilité de la réalisation de "l'expertise écologique", d'informer ensuite les initiateurs des résultats obtenus (risques environnementaux relevés: nature, effets, etc.) et enfin, de s'assurer, par voie de négociations (ou de recommandations) auprès des instances de décision, que les répercussions biophysiques relevées et étudiées seront prises en compte au moment de décider quelles actions doivent être ou ne doivent pas être entreprises, et à quelles conditions. Cette appro-

che doit aussi impliquer que la considération des questions environnementales puisse dès le départ conduire soit à l'imposition des mesures de mitigation appropriées, sur le plan écologique, au cas de réalisation du projet (... si besoin est), soit à l'abandon même du projet.

c) L'approche sectorielle: "post-décisionnelle"

Enfin, le processus d'évaluation des impacts environnementaux, tout en se limitant à nouveau aux stricts aspects biophysiques, peut être établi en vue simplement de minimiser les conséquences environnementales des projets - publics ou privés - déjà arrêtés (v.g. projets déjà planifiés et sur le point d'être actualisés).

Le mandat attribué à l'autorité chargée d'appliquer ce processus consiste, dans cette perspective, à fournir aux promoteurs une expertise technique de nature à réduire au maximum les effets négatifs sur l'environnement naturel causés par leurs actions préalablement déterminées, en vue principalement de conduire à une plus grande acceptabilité environnementale et sociale de leurs projets sur le point d'être actualisés. Contrairement à la deuxième approche où le processus d'évaluation intervient au stade de la planification, cette troisième approche n'opère donc qu'une fois la conception d'un projet terminée et la décision de la réaliser prise, et ne tend en somme qu'à une minimisation des dommages écologiques.

Nous ne saurions terminer cette présentation très sommaire des trois principales approches du contrôle environnemental public des actions humaines qui paraissent s'offrir à l'Administration publique fédérale sans présenter sommairement certains dangers ou défauts plus évidents, inhérents à l'une ou l'autre de ces approches. Ainsi, dans l'hypothèse où la première option serait retenue par les autorités fédérales, il est certain que l'implantation des structures administratives requises au bon fonctionnement du processus de contrôle conçu selon l'approche globale risquerait d'alourdir considérablement l'évaluation environnementale (personnel spécialisé et temps supplémentaire requis) et de ralentir d'autant la bonne marche des programmes ou projets qui y sont

soumis et émanant des secteurs publics ou privés, sans parler des coûts supplémentaires afférents à l'émergence d'une nouvelle bureaucratie et aux retards administratifs en résultant.

Sans compter que, parce qu'une des phases déterminantes de ce processus de contrôle constitue l'évaluation de la totalité des répercussions environnementales et l'examen du bien-fondé du projet par rapport à ces conséquences, les gestionnaires du secteur privé d'une part risquent d'y voir une intervention excessive et ruineuse des pouvoirs publics dans la gestion des affaires des citoyens, et une preuve d'autoritarisme ou de paternalisme allant carrément à l'encontre de la liberté d'entreprise, tandis que ceux du secteur public, d'autre part, pourraient rapidement voir une menace réelle à leur autonomie administrative et une excroissance bureaucratique démobilisante pour les promoteurs, tant publics que privés.

Par contre, dans l'éventualité où c'est la deuxième option (l'approche sectorielle pré-décisionnelle) qui aurait la faveur du gouvernement fédéral, seuls les risques pour l'environnement naturel seraient considérés lors de l'examen de programmes ou de projets, publics ou privés, en gestation. Certes, dans la mesure où l'objectif ultime de ce type de contrôle environnemental consiste à assurer, dès le stade de la planification, la protection de l'environnement naturel, cette approche sectorielle paraît suffisante et appropriée en principe.

Toutefois, cette approche a le défaut de sa qualité: c'est que les considérations environnementales (v.g. biophysiques) sont pour ainsi dire laissées à elles-mêmes, en ce sens qu'elles sont isolées et étudiées hors du contexte social où doit s'intégrer le projet sous étude de sorte que, rapidement placées en face des considérations économiques et techniques, elles ne peuvent bénéficier adéquatement de l'arbitrage essentiel qu'offrent normalement les considérations sociales originant du milieu concerné. Pour cette raison, et parce que, contrairement aux éléments d'ordre technique ou économique, les caractères biophysiques particuliers à un milieu donné nécessaires au maintien ou à l'amélioration de sa qualité peuvent difficilement faire l'objet d'une quantification monétaire objective et précise, les considérations économiques et techniques risquent alors

plus souvent qu'autrement, dans l'application du processus de contrôle environnemental conçu selon cette approche sectorielle, de transcender les aspects environnementaux, transcendance qui peut se traduire par une mise au rancart ou un aménagement plus ou moins marqué des préoccupations environnementales au stade de la planification des projets (ou programmes de développement). A vrai dire, l'application de ce type de contrôle environnemental pourrait se résumer, à l'expérience, en une opération de minimisation pure et simple.

Enfin, si la troisième option (l'approche sectorielle post-décisionnelle) était retenue par l'Administration fédérale comme type de contrôle environnemental de la qualité des actions humaines, il est encore plus certain que les dangers appréhendés au niveau de la seconde option (approche sectorielle pré-décisionnelle) seraient ici concrétisés, à savoir que, tel que conçue, cette approche ne pourrait que conduire à coup sûr à une stricte minimisation des conséquences du projet sur l'environnement, dans les limites de la faisabilité technique et économique spécifiques aux projets concernés. N'oublions pas que, dans le sillage de cette option, la décision de procéder à la réalisation du projet est déjà prise et ne peut être révisée fondamentalement pour des questions d'environnement naturel, et qu'au surplus, aucune considération environnementale n'a présidé à l'examen de la décision. Devant cet état de fait, la seule possibilité qui pourrait s'offrir à l'administration chargée de la responsabilité de prévenir les dommages à l'environnement naturel demeurerait malheureusement celle de se plier à la décision et, d'autre part, de tenter de profiler le projet pour atténuer au maximum les risques environnementaux reliés aux aspects biophysiques.

A la lumière de ces commentaires, nous pouvons maintenant mieux apprécier l'approche que l'Administration fédérale a privilégiée. Il faut voir au départ que le système d'évaluation des répercussions environnementales, tel qu'instauré par le gouvernement fédéral, est essentiellement orienté sur une base volontariste. Le processus fédéral d'évaluation environnemental a en effet comme objectif d'inciter les initiateurs de programmes ou de projets - du secteur public ou privé - à intégrer les préoccupations de l'environnement dès les premiers stades de leur planification tout en évitant de contraindre indûment les activités ou initiatives des promoteurs, de manière à ne pas compromettre le développement économique. Ces constatations nous permettent de poser la question:

le processus fédéral tel qu'établi et, surtout, tel qu'appliqué, permet-il seulement la minimisation des répercussions sur l'environnement (étouffant alors toute possibilité de remettre en question le bien-fondé du projet par rapport aux retombées environnementales) ou s'inscrit-il comme élément décisionnel déterminant dans la planification du projet?

A notre avis, le processus fédéral actuel joue ce double rôle. d'une part, lorsque le promoteur effectue sa propre évaluation (autoévaluation) des conséquences de son projet sur l'environnement et détermine qu'elles seront à toutes fins pratiques négligeables ou facilement atténuées par une modification minime de son projet ou par la mise en oeuvre de moyens techniques appropriés, on assiste à l'étape de la minimisation des impacts (il s'agit ici de l'approche sectorielle "post-décisionnelle". On verra que l'environnement considéré à ce stade est restreint aux caractéristiques biophysiques même si le processus porte sur l'ensemble des composantes de l'environnement).

Par ailleurs, lorsqu'une Commission d'évaluation environnementale est convoquée pour analyser une action dont les conséquences environnementales ont été jugées importantes à la faveur de l'exécution des phases antérieures du processus d'examen et d'évaluation environnementale, on est d'ores et déjà assuré que les préoccupations environnementales pourront contribuer à la décision même de réaliser ou non le projet et, dans l'affirmative, à quelles conditions; ce, au même titre que les questions reliées, par exemple, à la faisabilité technique et à la rentabilité économique (on fait alors référence à l'approche globale "pré-décisionnelle").

1.2.2 STRUCTURATION DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION

Si l'on excepte le ministre de l'Environnement dont le rôle actif dans le processus d'évaluation est de recevoir les recommandations des Commissions d'évaluation environnementale, les organes administratifs impliqués dans le fonctionnement du processus fédéral d'évaluation sont les Comités de sélection et de coordination, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales ainsi que les Commissions d'évaluation environnementale. Afin de vérifier si la structuration administrative retenue est susceptible de favoriser un contrôle efficace de la qualité des actions humaines, il importe de discuter les éléments

de cette structuration, soit les organes, leur rattachement administratif ainsi que leur composition.

a) Le Bureau et les Commissions d'évaluation environnementale

Au départ, le rattachement du Bureau au ministère de l'Environnement s'inscrivait dans une démarche logique visant à doter ce ministère de tous les instruments requis pour assurer adéquatement la protection de l'environnement. Or, il faut reconnaître que cette opération administrative a été réalisée dans un contexte où il s'agissait de promouvoir la conservation et l'amélioration de l'environnement biophysique. Le mandat législatif du ministère était d'ailleurs très explicite à ce sujet. Le ministère de l'Environnement a donc développé une expertise relativement à la protection du milieu biophysique. Le rattachement du Bureau au ministère de l'Environnement devient cependant problématique lorsque les conséquences d'une action devant être évaluées dans le cadre du contrôle environnemental ne sont plus seulement celles reliées au milieu naturel mais élargies aux milieux social et économique. Et c'est précisément ce qui explique la confusion présente dans le rattachement administratif actuel du Bureau. Ce dernier a élaboré le processus d'évaluation environnementale de façon à couvrir l'ensemble des répercussions d'une action humaine. Fait assez inusité, voilà qu'on parle d'économie et de stabilité sociale au ministère de l'Environnement! Cet élargissement de la notion même d'"environnement" pour y inclure les éléments structurant de la qualité de la vie dans le processus d'évaluation environnementale crée une réelle ambiguïté au niveau du rattachement administratif. Cette situation particulière n'est pas, de toute évidence, de nature à faciliter l'application du processus d'évaluation environnementale et ce, pour deux raisons.

Premièrement, il y a lieu de prévoir un réel conflit d'intérêt dans l'exercice même du contrôle environnemental. En effet, l'identification et l'évaluation de l'ensemble des conséquences d'une action relevant du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (... lequel peut constituer des Commissions d'évaluation environnementale lorsqu'un examen approfondi des retombées d'un projet devient nécessaire), il y a fort à parier que ce dernier

va privilégier, dans son appréciation globale, les aspects reliés au milieu biophysique au détriment des considérations sociales et économiques.

Deuxièmement, ce manque d'objectivité peut provenir du fait que le ministère de l'Environnement en dernier ressort, d'abord responsable de promouvoir la qualité du milieu naturel, ne possède pas l'expertise nécessaire pour évaluer à leur juste valeur les répercussions qui ne touchent pas directement le milieu biophysique. Le ministère de l'Environnement se trouve alors confronté à deux poids une mesure. Ceci est d'autant plus vrai que les membres d'une Commission d'évaluation environnementale sont majoritairement choisis au sein du ministère de l'Environnement, le seul membre provenant de l'extérieur de ce ministère étant un représentant du ministère responsable du projet. Les modifications apportées par le Conseil canadien des ministres, en 1977, à l'effet de permettre qu'une Commission soit constituée à partir de représentants de plusieurs ministères (... le ministère de l'Environnement pouvant pour sa part choisir des membres en dehors de l'Administration fédérale), allaient atténuer ce manque d'objectivité et réduire les conflits d'intérêt. Mentionnons ici que le ministre des Pêches et de l'Environnement, depuis la mise en oeuvre du processus d'évaluation environnementale, peut instituer un conseil de révision environnementale, qui se compose entièrement de personnes choisies hors de l'Administration fédérale, lorsqu'il s'agit d'analyser certains projets spéciaux auxquels la population est particulièrement sensible. Malgré ces améliorations, il ne faut pas en conclure que tous les risques susmentionnés (caractérisés par les biais introduits dans l'évaluation environnementale) sont éliminés car il appartient toujours au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, organe rattaché juridiquement au ministre des Pêches et de l'Environnement mais dépendant administrativement du ministère de l'Environnement, de piloter le processus d'évaluation environnementale.

Force nous est de reconnaître que le ministère de l'environnement a élargi son mandat initial (protection et amélioration de la qualité de l'environnement naturel) sans se doter des outils nécessaires pour parvenir à une évaluation complète et objective des répercussions environnementales, considérées au

sens large. Peut-être était-ce trop exiger d'une administration longuement spécialisée dans l'examen des questions touchant uniquement le milieu biophysique! Si le ministère de l'Environnement maintient l'élargissement de son mandat premier, il faudra prévoir des mécanismes permettant une évaluation équilibrée des divers environnements - économique, social, biophysique- qui doivent être considérés dans les retombées d'un projet.

Le rattachement du processus hors du ministère de l'Environnement ou le maintien du rattachement actuel, avec davantage de garanties d'objectivité et de compétence dans l'évaluation des répercussions environnementales des projets constituent sûrement les deux avenues de réflexion.

b) Les Comités régionaux de sélection et de coordination

Le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines vise à intégrer dès les premières phases de la planification d'un projet les préoccupations environnementales. Rappelons de plus que le processus fédéral repose sur le principe de l'autoévaluation des répercussions d'un projet par son titulaire ou son responsable (dans les cas où une action est financée par le gouvernement fédéral ou met en cause une propriété fédérale). Si le promoteur estime que les répercussions de l'action qu'il veut entreprendre ne sont pas de nature à perturber l'environnement, il poursuivra les étapes nécessaires à sa réalisation; par contre, s'il juge que des effets sont à prévoir mais qu'il ne peut en déterminer l'importance exacte, il devra alors s'adresser à la structure d'accueil, représentée par un Comité régional de sélection et de coordination, pour obtenir un soutien technique dans le parachèvement de l'évaluation préliminaire des répercussions environnementales de son action.

Ce comité a également la responsabilité de "détecter" les projets qui pourraient être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale afin d'aviser leurs auteurs de l'existence du processus d'évaluation environnementale et de ses diverses étapes.

Le "tamisage" des projets est donc réalisé par cette structure d'accueil qui se compose d'un groupe de fonctionnaires ad hoc du ministère de l'Environnement lorsqu'il s'agit d'analyser un projet en référence au contrôle environnemental. Or, il y a lieu de craindre que les activités du Comité régional de sélection et de coordination ne conduisent pas au meilleur contrôle de la qualité des actions qui leur sont soumises (ou sollicitées par lui) pour évaluation environnementale. En effet, les membres de ce comité relevant du ministère de l'Environnement sont par le fait même spécialisés dans les aspects relatifs à l'environnement biophysique (re: nos remarques précédentes concernant le Bureau d'évaluation environnementale) si bien que plusieurs dimensions des répercussions du projet risquent de ne pas être évaluées à leur mérite. Cette situation, conjuguée à la présentation du projet par le promoteur, lequel ne manquera certes pas de faire valoir la nécessité économique de le réaliser, peut évidemment déboucher sur l'acceptation du projet sous conditions de prévoir des mesures de mitigation et ce même si des effets notables sur l'environnement pouvaient être prévisibles. Encore là, le rapport de force n'est pas égal, le promoteur offrant la kyrielle d'avantages de son projet devant un Comité plus ou moins structuré et non armé pour discuter de l'ensemble des conséquences du projet soumis. Ainsi, si la structure d'accueil constitue un excellent moyen pour encadrer les opérations du promoteur relatives à l'examen environnemental de son projet (rappelons que le système fédéral d'évaluation est fondé sur la collaboration), encore faut-il qu'elle puisse disposer des moyens suffisants pour réaliser une évaluation objective, aussi sommaire soit-elle, de toutes les perturbations susceptibles d'être occasionnées par le projet.

Pour terminer cette analyse de la structure administrative du processus fédéral d'évaluation environnementale, il peut être intéressant de noter qu'au niveau d'une Commission d'évaluation environnementale, il y a surtout risque que soit privilégiées les considérations relatives au milieu biophysique au détriment des secteurs social et économique alors qu'au niveau du Comité régional de sélection et de coordination, on est confronté aux risques d'une pondération contraire, les préoccupations socio-économiques l'emportant généralement sur le secteur biophysique comme tel. Des ajustements devront sûrement être apportés pour que le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines soit cohérent et total.

1.2.3 ARTICULATION DU PROCESSUS FEDERAL D'EVALUATION

Le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement adopté par l'Administration fédérale vise à modifier les modes de planification et de décision des projets de sorte que soit intégrée dès le départ l'évaluation des coûts et des bénéfices environnementaux. Une meilleure protection de la qualité de l'environnement (considérée au sens large), une acceptation sociale accrue des projets en fonction de ses retombées et une réduction des investissements dans les programmes de restauration (prévoir dès le départ les mesures de mitigation, s'il y a lieu) sont généralement des retombées recherchées par la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation. Or, les caractéristiques de ce processus relatives autant à sa composition qu'à son fonctionnement sont-elles de nature à garantir réellement la préservation d'un milieu de vie acceptable pour les citoyens? Pour apprécier la suffisance du système fédéral d'évaluation, nous devons tenir compte d'un certain nombre de considérations, notamment:

- la force contraignante du processus d'évaluation;
- les projets soumis au processus d'évaluation;
- le principe de l'auto-évaluation par le promoteur; et
- la participation des citoyens au processus d'évaluation.

a) *La force contraignante*

Considérant que c'est par directives administratives que le Conseil canadien des ministres a institué le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, il peut être opportun de rappeler ici qu'une "directive administrative" émanant du Cabinet (l'instance décisionnelle suprême du gouvernement fédéral) constitue généralement un énoncé de politique gouvernementale concernant un domaine précis de sa compétence, adressé à un ou plusieurs gestionnaires (organismes ou individus) de l'Administration publique, et dont on recommande l'adoption et l'application conformément à certains principes qui y sont précisés dans leur grande ligne. C'est donc dire que

le gouvernement canadien, ce faisant, a joué la carte de la collaboration et du volontarisme plutôt que celle de la coercition et du dirigisme. Or, il nous semble que cette façon de procéder présente plus d'inconvénients qu'elle n'offre d'avantages si l'on considère l'objectif de départ: assurer une protection optimale de l'environnement et une acceptation maximale des projets du point de vue social.

Evidemment, les directives administratives peuvent constituer un mécanisme d'intervention intéressant pour l'Administration publique car elles assurent une flexibilité considérable à maints égards. D'abord, les règles et procédures composant le processus d'évaluation peuvent être modifiées rapidement et facilement (... avec un minimum de formalités et de publicité). Les modifications, quoique mineures, apportées par le Conseil des ministres en 1977 en sont un exemple éloquent. Elles ont eu pour objet de permettre que les membres d'une Commission environnementale puissent être choisis au sein de l'ensemble de l'Administration fédérale et que le public puisse être maintenant alerté par le promoteur dès les premières phases de la planification de son projet. Ensuite, le fait d'avoir opté pour les directives administratives procure aux commissions d'évaluation environnementale une totale discrétion dans l'établissement du guide de référence devant conduire à l'énoncé des incidences environnementales; les Commissions ont en effet le loisir, dans ce contexte, de préparer le guide en fonction de la nature, de l'importance et de la portée (une connotation politique peut aussi caractériser la portée) du projet soumis pour une évaluation approfondie.

Enfin, il ne faut pas oublier que la considération des aspects environnementaux dans la planification des projets constitue vraisemblablement un véritable changement dans le processus décisionnel habituel des promoteurs. On a donc voulu procéder avec prudence par l'instauration d'un système volontariste, en misant sur la transformation graduelle, généralisée et inévitable des mentalités propres aux initiateurs de programmes ou de projets.

Or, la directive administrative comporte néanmoins des écueils importants. Piette (1976) en énumère quelques-uns :

- elle évite tout débat public au sujet de cette politique, sauf peut-être par le biais de la période de questions et l'étude des crédits à l'Assemblée Législative ou au Parlement;
- elle ne jouit pas du prestige d'une politique qui a été promulguée par une législation;
- elle évite tout risque de contestation judiciaire par quiconque;
- elle ne lie que le Gouvernement et les organismes gouvernementaux;
- elle peut être abandonnée en tout temps avec un minimum de formalisme;
- elle ne connaît généralement pas la publicité que connaît une loi.

Ainsi, malgré les efforts qui peuvent être déployés sur le plan administratif pour encourager la soumission des projets au processus d'évaluation environnementale, il est à craindre que le recours aux directives administratives conduise à une application limitée et inconsistante du processus de contrôle environnemental. En effet, les organismes gouvernementaux concernés par le processus d'évaluation, d'abord soucieux de promouvoir le développement économique du secteur dont ils ont la gestion risquent certainement de considérer et de traiter les études d'impacts sur l'environnement comme des contraintes additionnelles qui, justement parce que facultatives, peuvent être d'autant plus facilement mises de côté ou réduites à des proportions plus acceptables et compatibles avec leur vocation économique prioritaire.

La faible force contraignante du processus d'évaluation environnementale constitue, à notre avis, une lacune majeure car la protection adéquate et systématique de la qualité de l'environnement ne peut composer avec un volontariat dont l'objectif ultime n'est pas constitué par la recherche de cette qualité.

b) Les projets soumis au processus d'évaluation

Le gouvernement canadien a recommandé de soumettre au processus d'évaluation environnementale tout projet émanant d'une part du secteur public, c'est-à-dire dont ceux dont les initiateurs sont des organismes de l'Administration publique ou para-publique fédérale, et, d'autre part, ceux émanant du secteur privé mais financés par des fonds publics fédéraux ou qui affectent des terres publiques fédérales. Or, à notre avis, les critères retenus par le gouvernement canadien pour la détermination du type de projets devant être évalués sous l'angle environnemental confèrent au processus d'évaluation une portée trop restreinte. Bien que nous reconnaissons qu'il soit utopique et non souhaitable même, de vouloir procéder au contrôle environnemental de toutes les actions humaines (une offensive de ce genre risquant d'étouffer toute initiative), il faut admettre cependant que le processus fédéral d'évaluation risque sous sa forme actuelle, de ne pas apporter une protection appropriée de la qualité de l'environnement. Trois niveaux d'analyse peuvent être dégagés concernant l'insuffisance du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement: l'applicabilité du processus, les critères de sélection des projets ainsi que les niveaux d'action retenus.

1. L'applicabilité du processus

Le processus fédéral d'évaluation s'applique, on l'a vu, aux projets originant du secteur public ou para-public fédéral de même qu'à ceux du secteur privé financés par le gouvernement fédéral ou affectant le domaine public fédéral. Tout en admettant que la majorité des projets présentant une certaine importance du point de vue socio-économique et écologique, projets où le gouvernement fédéral peut être impliqué à titre de promoteur, de bailleur de

fonds ou comme propriétaire et gestionnaire des terres publiques fédérales, soit théoriquement touchés par le processus fédéral d'évaluation, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'autres secteurs d'activités ou projets issus du secteur privé d'une importance relative et intéressant le gouvernement fédéral à divers titres, y échappe **effectivement**. Nous voulons parler ici des projets qui, bien que non financés à même les deniers publics fédéraux et n'affectant pas les propriétés de la Couronne fédérale, se rapportent, concernent ou touchent une matière relevant de la compétence législative du Parlement canadien, qu'il s'agisse de compétences législatives "énumérées" à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de compétences "ancillaires" ou de compétences résiduelles (v.g. les pêcheries, la navigation, l'aéronautique, le contrôle de l'énergie nucléaire, l'aménagement de la capitale nationale, l'agriculture, les entreprises ou ouvrages interprovinciaux comme les chemins de fer, les lignes de téléphone, les pipelines et les gazoducs), les radio-communications, les travaux locaux déclarés à l'avantage général du Canada, etc.). Il y aurait donc lieu d'étudier sérieusement la possibilité que les activités ou projets concernant ou se rapportant à ces matières puissent devenir elles aussi assujettis, sous certaines conditions bien particulières (par exemple, à la demande justifiée d'un groupe de citoyens, d'une municipalité ou d'une autre personne morale) au processus fédéral de contrôle environnemental. En effet, cette applicabilité "élargie" du processus de contrôle qualitatif nous apparaît de nature à favoriser davantage dans le secteur privé l'émergence et le développement d'actions humaines de meilleure qualité, c'est-à-dire plus aptes à améliorer vraiment la condition de vie des citoyens.

2. La sélection des projets

Le processus fédéral d'évaluation s'applique présentement aux projets des ministères fédéraux, à ceux qui sont financés par le gouvernement fédéral et à ceux qui mettent en cause la propriété fédérale. En principe, les types de projets soumis au processus d'évaluation sont bien délimités. En

pratique cependant, l'assujettissement n'est pas aussi acquis et précis. Aussi, dans le cas des projets relevant des ministères fédéraux, il peut arriver des cas où le promoteur estime finalement que, pour toutes sortes de raisons, qu'il s'agisse du manque d'expertise ou d'étude sur le plan de l'environnement (insuffisance de données techniques) ou d'une appréciation inadéquate de données recueillies concernant les effets du projet sur l'environnement - récepteur, ou encore à cause d'un biais du promoteur dû à son faible niveau de "conscientisation environnementale", son projet n'est pas assez important, c'est-à-dire sans conséquences significatives sur l'environnement pour qu'il fasse l'objet d'une évaluation environnementale.

Or, dans la mesure où cette éventualité est très probable, et elle l'est dans le processus fédéral de contrôle tel qu'articulé présentement (v.g. processus "volontariste", fondé au départ sur le principe de l'auto-évaluation), les "risques d'évitement" du processus de contrôle environnemental de la part des promoteurs sont évidents, et son d'autant plus réels qu'il n'existe pas d'une part de méthode de contrôle préliminaire, de la part d'un tiers parti, de l'estimation et de la décision du promoteur à l'effet de soustraire son projet au processus de contrôle environnemental et, d'autre part, de critères objectifs, reconnus et éprouvés, pour fonder "l'appréciation environnementale" de son projet que doit exécuter lui-même le promoteur. Les mêmes "risques d'évitement" apparaissent pour les deux autres catégories de projet; en outre, quel est le financement fédéral minimal d'un projet pour que ce dernier soit assujetti au processus d'évaluation environnementale? Quelle est la dimension ou la proportion requise de la propriété fédérale impliquée par un projet pour que ce dernier soit analysé sur le plan environnemental? Voilà bien des zones grises qu'il faudrait élucider si l'on désire que le processus fédéral d'évaluation reçoive une application réelle et systématique.

3. Les niveaux d'action retenus

On admet que le contrôle environnemental peut s'exercer généralement sur trois types d'actions, soit les politiques, les programmes et les projets. Le processus fédéral d'évaluation, pour sa part, s'adresse exclusivement à la dernière catégorie, soit les projets et les groupes de projets. Cette limitation volontaire de la portée du contrôle fédéral d'évaluation environnementale débouche donc nécessairement sur une protection restreinte de la qualité de l'environnement et ce, pour deux raisons.

Les conséquences cumulatives sur l'environnement provoquées par la réalisation de plusieurs projets peuvent ne pas être cernées si l'évaluation environnementale ne porte que sur chacun des projets pris isolément. Chacun des projets peut de fait avoir des répercussions mineures sur l'environnement, mais l'effet global de la réalisation de l'ensemble peut être majeur. Le cas du dragage illustre bien cette différence: un projet de dragage dans le fleuve Saint-Laurent peut nuire de façon limitée à la qualité du fleuve; par contre, les effets cumulatifs de plusieurs dragages, exécutés en des endroits différents, peuvent être plus radicaux, affectant partiellement le régime hydrodynamique du fleuve et compromettant de ce fait les équilibres écologiques, la survie des ressources biologiques qui s'y trouvent et la sauvegarde de la qualité des eaux riveraines.

L'approche ponctuelle retenue par l'Administration fédérale quant au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines (projets publics et privés) présente donc des failles certaines que seul une approche intégrée du contrôle environnemental et une concertation interministérielle peut combler.

En ce sens, on peut penser que l'Administration fédérale, pour obtenir un contrôle valable et mieux intégré de la qualité de l'environnement, devra tendre à évaluer non seulement les projets considérés un à un, mais aussi les programmes et les politiques ministériels qui les sous-tendent.

Un contrôle environnemental de ces dernières actions humaines (programmes et politiques) offre un avantage remarquable: il permet l'identification et l'évaluation consécutive de l'ensemble des projets composant ces actions. De plus, il peut se présenter des cas où les programmes gouvernementaux ne se traduisent pas par la matérialisation de projets, mais plutôt par des modifications d'attitude ou de comportement chez différents agents sociaux et économiques et que ces dernières actions débouchent sur une modification de la qualité du milieu bio-physique. A titre d'illustration, mentionnons un programme visant à modifier les limites territoriales d'un parc ou une politique tarifaire qui peut avoir pour effet d'encourager davantage un système de transport plutôt qu'un autre.

Le système fédéral d'évaluation, on l'aura constaté, ne porte nullement sur ces actions de type "normatif" qui sont pourtant d'origine gouvernementale. En outre, la récente modification de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement (1979, 113 G.C. II, 2011) pouvait laisser croire à une ré-orientation dans la sélection des projets devant être évalués. Cette modification vise à conférer au ministre de l'Environnement de nouveaux pouvoirs, notamment d'amorcer et de recommander des programmes de façon que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient dès les premières étapes de planification évalués en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel. Or, à notre connaissance, aucune décision du Conseil des ministres n'est venue modifier les types d'actions humaines qui devraient être évalués pour leurs conséquences sur "l'environnement".

c) Le principe de l'auto-évaluation par le promoteur

Dans le cadre du processus fédéral actuel de contrôle environnemental, il appartient au promoteur de réaliser la première évaluation des conséquences de son projet sur l'environnement. Or, cette opération, qui constitue l'amorce et la pierre d'assise du processus fédéral d'évaluation, nous apparaît comporter de sérieuses limites si l'on considère des objectifs poursuivis par le processus d'évaluation, à savoir diminuer ou annuler tout risque de détérioration de la qualité de l'environnement. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la soumission d'un projet au processus d'évaluation, étant laissée à l'initiative du promoteur, laisse craindre que, d'une part tous les projets susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement ne soient pas effectivement soumis au processus fédéral d'évaluation et, d'autre part, que certains projets soumis au processus d'évaluation ne fassent pas nécessairement l'objet d'un examen approfondi.

Ainsi donc, il est laissé à la totale discrétion du promoteur de soumettre ou non son projet au processus d'évaluation environnementale. Connaissant le mandat et les objectifs premiers du promoteur qui sont d'abord et avant tout de promouvoir le développement, que ce dernier soit de nature énergétique ou économique, il ne faudrait pas se surprendre que le promoteur ait une forte tendance à minimiser l'importance des effets de son projet sur l'environnement pour échapper au processus d'évaluation. Un tel comportement pouvait sembler légitime dans un contexte où les valeurs environnementales ne faisaient pas encore partie des priorités sociales mais ne peut plus être acceptable dès le moment où la société opte simultanément pour le progrès et pour un milieu de vie qui soit de qualité. Le principe de l'auto-évaluation par le promoteur des conséquences de son projet sur l'environnement constitue par conséquent un principe qu'il faut remettre en question, pas nécessairement au niveau de son existence, mais du moins au chapitre de son exercice.

Cette faiblesse du contrôle endogène de qualité des actions humaines peut néanmoins s'expliquer, l'identification des causes nous permettant sans doute de pouvoir déjà entrevoir les correctifs qui devront être apportés au processus pour que les préoccupations environnementales soient véritablement, et dans tous les cas où elles doivent l'être, prises en compte dans la planification des projets.

Nous avons déjà souligné dans des ouvrages récents (Descôteaux et Delisle, 1979; Sasseville, 1979) qu'il existait une étroite interrelation entre les contrôles exogènes et les contrôles endogènes de la qualité des actions humaines. Afin d'illustrer davantage notre propos nous croyons utile, à ce stade-ci de l'analyse, de reproduire les deux règles de l'influence réciproque:

La règle de l'autocensure:

le resserrement des contrôles exogènes de qualité a pour effet d'inciter les promoteurs à augmenter leurs contrôles endogènes.

La règle de la discipline tranquille:

l'augmentation des contrôles endogènes de qualité a pour effet de diminuer l'insistance de l'Etat ou de la collectivité sur les contrôles exogènes, en nombre et en intensité.

Jusqu'à un certain point, plus les contrôles exogènes seront articulés et forts, plus le promoteur aura tendance à les internaliser de façon à ne pas risquer d'être continuellement sous le coup d'examens qui ne sont pas de son ressort et dont la période de temps est très aléatoire. Voilà bien ce qui caractérise le processus fédéral d'évaluation: le caractère imprécis du contrôle et le manque d'articulation du processus n'encourage nullement le promoteur à modifier son comportement en établissant un contrôle environnemental interne qui soit efficace et systématique. Tant que le contrôle environnemental de la qualité des actions projetées demeurera un processus interne au ministère fédéral de l'Environnement, il sera soumis à des transgressions fréquentes. Il faudra donc imaginer un processus fédéral d'évaluation qui conduise à une incorporation du contrôle environnemental de qualité au processus décisionnel de chaque organisme ou ministère fédéral.

d) La participation des citoyens au processus d'évaluation

Il est maintenant admis que la recherche des réactions sociales (s'exprimant la plupart du temps sous forme d'avis, d'opinions, d'aspirations et de revendications) constitue une étape fondamentale de tout processus d'évaluation environnementale des actions. L'évaluation des conséquences d'un programme ou d'un projet sur l'environnement ne doit plus être l'apanage exclusif des techniciens et autres spécialistes à la solde de l'administration gouvernementale si l'on souhaite que toutes les dimensions d'un projet soient examinées à leur mérite et que l'état d'admissibilité sociale du projet soit mieux connu. Dans cet esprit, la participation de la population a l'avantage de fournir un éclairage "de valeur" sur les retombées du projet, notamment par la détermination et la hiérarchisation des objectifs de développement qu'une région ou une localité peut vouloir privilégier.

Le processus fédéral d'évaluation, sous sa forme actuelle, prévoit une telle participation de la population. Cependant, beaucoup de confusion entoure ce recours aux citoyens et ce, tant du point de vue du rôle de la population que du point de vue des mécanismes prévus pour favoriser sa participation. Nous allons donc tenter de cerner ce labyrinthe que constitue l'intervention populaire dans le processus actuel d'évaluation des projets pour ensuite préciser les ajustements qui pourront devoir s'imposer.

C'est essentiellement dans le cadre des travaux de commissions d'évaluation environnementale que la participation des citoyens est sollicitée. Ce moment privilégié de la contribution des citoyens au processus d'évaluation nous indique d'abord clairement qu'un bon nombre d'actions en rapport avec l'évaluation du projet ont été posées avant que ne soient réellement impliqués les citoyens. Ainsi, on peut supposer à coup sûr que l'examen préliminaire par le promoteur a été effectué, que l'évaluation environnementale initiale a été complétée, que la décision de procéder à une évaluation approfondie des répercussions du projet sur l'environnement a été prise, qu'une commission d'évaluation environnementale a été constituée et que les directives provisoires devant servir de guide pour l'évaluation ont été articulées. Inutile de mentionner que les citoyens n'interviennent pas, dans les circonstances, au premier stade de la planification des projets!

Afin sans doute de parer cet écueil de la participation tardive des citoyens, une modification des directives apportée en 1977 par le Conseil canadien des Ministres prévoit que "dorénavant, les ministères et agences fédérales responsables doivent faire en sorte que le public soit alerté dès les premières phases de la planification de tout projet important, et qu'il soit pris note de ses réactions". Ces dispositions constituent à première vue une amélioration sensible du processus fédéral d'évaluation en ce sens qu'elles doivent permettre une connaissance et une critique du projet par la population impliquée dès le début de la planification par le promoteur de son projet. Or, il faut bien le constater, l'absence de lignes directrices concernant d'une part les mécanismes devant servir à la diffusion de l'information et, d'autre

part, des canaux nécessaires à l'enregistrement des réactions sociales, introduit de sérieuses réserves sur les chances de réussite d'une implication véritable des citoyens à ce stade du processus d'évaluation.

Hormis le fait que la participation des citoyens est, à toutes fins pratiques, tardive ou peu structurée dans le processus fédéral d'évaluation, il y a tout de même lieu de préciser la nature de la contribution des citoyens au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines mis de l'avant par le gouvernement canadien. Les deux moments où les citoyens sont impliqués dans le processus fédéral d'évaluation sont l'appréciation des directives précédemment élaborées par la Commission d'évaluation environnementale et la discussion de l'étude d'impact réalisée par le promoteur sur la base de ces directives.

- *La préparation des directives*

Le but recherché en communiquant les directives aux citoyens est de s'assurer que tous les éléments nécessaires et suffisants pour juger de la conformité du projet aux objectifs de développement (biophysique, social et économique) souhaité par une communauté seront pris en compte au niveau de la phase d'évaluation des répercussions environnementales du projet sous étude.

- *La révision de l'étude d'impact*

Une fois l'étude d'impact complétée par le promoteur, elle est transmise à la Commission d'évaluation environnementale pour évaluation. Cette commission procédera alors à une consultation publique pour recueillir les opinions de la population concernant les résultats de cette étude d'impact. Cette étape permet notamment de vérifier si des effets sociaux, environnementaux ou autres n'auraient pas été délaissés, insuffisamment ou mal traités, et si le promoteur a bien saisi l'ensemble des répercussions de son projet.

Cette contribution des citoyens, pourtant si recherchée par l'Administration fédérale responsable du processus d'évaluation environnementale, risque cependant, dans l'état actuel des choses, d'être amoindrie et ce, pour deux raisons. La première tient au fait que les citoyens connaissent très peu le processus fédéral d'évaluation (composantes, étapes, etc.): un problème d'information, en définitive! La seconde est que le processus est lourd (de nombreux intervenants: promoteur, Bureau fédéral d'évaluation et d'examen environnemental, Commission d'évaluation environnementale, etc.) et lent (l'actualisation du processus est difficile). Les citoyens sont ainsi désemparés et ne peuvent bénéficier d'un contexte clair où ils pourront s'organiser et préparer des dossiers précis. Les règles de la consultation populaire devraient donc faire l'objet d'une diffusion large et non être définies au gré des projets par une Commission d'évaluation environnementale.

CHAPITRE 2
LES NOUVELLES METHODES D'EVALUATION DES
REPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES

Après avoir brièvement décrit le rôle potentiel d'un processus d'évaluation des répercussions environnementales, qui peut varier, considérablement selon l'approche retenue, et après avoir examiné l'orientation passée et présente du gouvernement fédéral en matière de contrôle environnemental (v.g. l'approche choisie, les structures administratives mises en place et les modalités d'application du contrôle environnemental fédéral qui ont été développées), il convient maintenant de présenter les grandes lignes de la stratégie de contrôle qu'il nous faut promouvoir, conçue à la base comme devant constituer un contrôle global de la qualité des actions humaines, ainsi que les modalités d'application (aspects méthodologiques) qui y sont afférentes.

Cette présentation nous permettra dans un développement ultérieur d'aborder les réformes administratives qu'il faudra prévoir au niveau de l'Administration fédérale pour l'implantation de ce type de contrôle qualitatif des actions et pour en garantir le fonctionnement approprié ainsi qu'une application adéquate des exigences méthodologiques qui y sont inhérentes.

Une des préoccupations premières et constantes des concepteurs de la stratégie de contrôle de la qualité des actions humaines que nous allons présenter a été l'élaboration d'un mode de contrôle qui puisse à la fois garantir un contrôle optimal et global de la qualité des actions humaines et s'actualiser avec un minimum de contraintes pour les initiateurs d'actions, qu'ils émanent du secteur public ou du secteur privé. Ceci a donc impliqué la définition d'un mode de contrôle qui, tout en se situant comme tel à l'extérieur du processus d'élaboration et de planification des actions propre à chaque promoteur, veut en même temps permettre, de par sa précision et sa connaissance préalable, que plusieurs de ses composantes soient récupérées par les promo-

teurs, de manière à assurer et renforcer le niveau de qualité des actions dès leur origine; cette "internalisation" apparaît donc essentielle au contrôle de la qualité des actions humaines (Sasseville et Marceau, 1979).

Par ailleurs, l'hypothèse de base qui a présidé à l'élaboration de cette stratégie de contrôle environnemental est qu'il est désormais possible et souhaitable que le contrôle environnemental des actions devienne à la fois un contrôle de la qualité économique, sociale, politique et biophysique d'une action; il faut donc mettre en place des modalités d'application qui favorisent "l'intégration de l'ensemble des composantes à caractère socio-économique, environnemental et politique dont il est nécessaire de tenir compte pour s'assurer de la qualité de l'action".

Dans cet esprit, le contrôle de la qualité d'une action donnée devra consister à faire ressortir ses qualités - c'est-à-dire ce qui est de nature à améliorer la condition de vie des citoyens - et ses défauts - c'est-à-dire ce qui est de nature à contraindre ou à diminuer la condition de vie des citoyens -, de façon à être en mesure de juger de sa pertinence "sociale, économique, environnementale et politique" et de l'opportunité réelle de la réaliser.

A cette fin, la stratégie de contrôle proposée présente une série d'opérations qui peuvent être regroupées sous quatre phases principales que nous allons décrire de façon synthétique:

1. le choix des actions à évaluer;
2. la connaissance des actions soumises pour évaluation;
3. l'évaluation de la qualité des actions retenues;
4. la décision relative au sort des actions retenues.

2.1. LE CHOIX DES ACTIONS A EVALUER (PHASE I)

Deux principes fondamentaux sont ici à considérer et à concilier: d'une part, toute action doit être susceptible d'être évaluée et, d'autre part, il faut éviter que cette évaluation devienne à la fois une contrainte à ce point envahissante et lourde qu'elle "démobilise" l'initiateur de l'action et compromette ainsi le développement socio-économique, et un prétexte pour accentuer les interventions bureaucratiques de l'Administration publique. Dans ce contexte, plusieurs options méthodologiques et administratives sont susceptibles de s'offrir.

L'option retenue comme étant la plus adéquate pour favoriser le contrôle de la qualité consisterait en l'évaluation potentielle de toute action humaine à la demande justifiée d'une personne morale ou d'un groupe de citoyens.

En outre, les structures administratives d'accueil qui seraient requises devraient être fonctionnelles, (délais d'analyse des demandes réduits au minimum), et les critères servant à déterminer quelles actions mériteraient un examen plus poussé (v.g. évaluation de la portée et de la qualité de l'action) devraient être rendus publics auprès des initiateurs et du public en général.

De fait, au niveau de la phase I, comme il s'agit de savoir en définitive sur quels critères devra être fondée la sélection des actions à évaluer que doit exécuter au départ l'Administration publique responsable du contrôle qualitatif des actions humaines, il devient alors urgent à la fois de "limiter, d'organiser et de vérifier" l'exercice des pouvoirs discrétionnaires que devra détenir et mettre en oeuvre l'Administration responsable pour l'accomplissement éclairé de cette phase sélective. Et il y aura d'autant plus urgence de ce faire que l'admissibilité à l'évaluation qualitative des actions sera élargie, et que les demandes d'évaluation seront consécutivement accrues, puisque dans ce contexte, la capacité d'intervention de l'Administration publique, au moyen de ses pouvoirs discrétionnaires, sera augmentée sensiblement.

C'est pourquoi, il faudra, entre autres choses, en arriver d'abord à circonscrire avec précision, par voie législative ou réglementaire, le champ d'intervention de l'Administration au niveau du choix des actions à évaluer. Ensuite, il y aura lieu de s'assurer que les autorités administratives responsables de l'application du processus établi de contrôle qualitatif des actions mettent tout en oeuvre pour développer et appliquer une méthodologie de sélection qui soit "transparente", efficace et conforme aux objectifs et à l'esprit de la stratégie globale de contrôle qualitatif des actions dont la phase sélective constitue la pierre d'assise, ce qui devra impliquer notamment l'établissement de règles de procédure et de normes de sélection claires, précises, publiques, stables, cohérentes et évolutives (v.g. perfectibles à l'expérience). Enfin, il faudra mettre en place des mécanismes permettant au législateur et aux citoyens d'une part de vérifier en permanence la "qualité" des modes de sélection appliqués par l'Administration responsable et des choix effectifs en résultant et, d'autre part, de proposer les correctifs qui pourront s'imposer à leur avis.

2.2 LA CONNAISSANCE DES ACTIONS SOUMISES POUR ÉVALUATION (PHASE II)

Afin d'obtenir une connaissance complète de l'action, deux catégories de renseignements doivent être obtenues, les unes portant sur la nature, l'origine et la structuration de l'action, les autres traitant de la "portée" réelle et intégrale de l'action.

2.2.1. NATURE, ORIGINE ET STRUCTURATION DE L'ACTION

Sachant à présent quelles actions sont susceptibles d'une évaluation éventuelle de leur qualité, il faut alors pouvoir effectuer une analyse conjoncturelle de l'action retenue de façon à en délimiter "l'importance" relative dans un premier temps, pour en évaluer la "qualité", le cas échéant, dans un second temps. En effet, si toutes les actions humaines doivent demeurer susceptibles d'évaluation qualitative, toutes ne peuvent et ne méritent pas d'être

évaluées effectivement, de sorte qu'il faut pouvoir opérer de façon objective - après analyse - une sélection des actions soumises pour évaluation. Seules les actions présentant une certaine "importance" - une "portée" plus ou moins significative - pourront être retenues finalement pour une évaluation qualitative.

C'est pourquoi, la méthode analytique à promouvoir dans cette seconde phase doit permettre l'estimation intégrale de la "portée" de l'action sous étude, c'est-à-dire l'estimation de la capacité perturbatrice de l'action par rapport à son milieu d'actualisation futur. La méthode doit conduire à l'examen de la structuration de l'action retenue, de son processus de genèse et de la spécificité évolutive et future du milieu où elle devra se réaliser, le cas échéant.

La méthode analytique proposée à cette fin peut donc se réaliser en cinq étapes distinctes.

Etape - 1: Constitution d'un dossier de l'action

Il s'agit ici de constituer un dossier complet de l'action soumise pour évaluation, de manière à obtenir une connaissance adéquate des composantes suivantes:

- a) *Type de l'action sous étude*
(... degré de nécessité de l'action, sa motivation socio-économique, son niveau d'intégration au milieu, ses relations, son influence, son utilité, etc.)
- b) *Son objectif*
(... le sens social, économique et environnemental de l'action, etc.)

- c) *L'initiateur*
(...identification de son mandat et de ses fonctions, etc.)
- d) *L'initiateur "en situation"*
(...sa perception du réel, son approche de la réalité écologique, son interprétation de la réalité sociale, économique, etc.)
- e) *L'initiateur "au futur"*
(...sa perception du futur, les éléments retenus, les moyens retenus pour interpréter ce "futur", leur rationalité, etc.)
- f) *Les travaux nécessaires à la réalisation de l'action*
(...nature, hiérarchisation, responsabilité, inter-relation, etc.)
- g) *Les moyens techniques requis*
- h) *Les lieux géographiques impliqués*
(...description, caractéristiques, etc.)
- i) *Caractéristiques socio-économiques du milieu où doit se réaliser l'action*
- j) *Impacts sociaux, économiques et technologiques*
(...analyse coûts / bénéfiques, apport technologique, perturbations sociales...)
- k) *Les résistances passives et actives à l'implantation de l'action*
(...résistances sociales, difficultés techniques, exigences juridiques, économiques, valeurs sociales affectées, etc.)

l) *Chronologie des événements reliés à la réalisation de l'action*

(...faits anticipés, situations nouvelles possibles ou probables, "l'étapisation" des investissements ou des impacts divers, etc.)

Etape - 2: Valorisation du choix de l'action retenue

Compte tenu des implications administratives et pécuniaires rattachées à une évaluation qualitative d'une action, il faut donc s'assurer du bien-fondé du choix de l'action retenue; cette étape vise donc à faire ressortir les raisons techniques et philosophiques qui ont amené l'Administration à retenir cette action parmi d'autres (confirmation ou annulation du choix administratif de l'action).

Etape - 3: Etablissement du système d'actions

Cette étape consiste à identifier et à hiérarchiser les actions qu'il sera nécessaire et suffisant de réaliser pour que l'action retenue puisse se réaliser.

Etape - 4: Recherche des actions liées et structuration du système d'actions probables

Il s'agit ici d'une part de relever les actions qui se rattacheront nécessairement à la réalisation éventuelle de l'action retenue, de même que celles qui le seront probablement, voire possiblement, et, d'autre part, d'examiner la nature et l'intensité réelle ou appréhendée de leurs rapports entre elles.

Etape - 5: "Scénarisation" de la genèse du système d'actions

L'objectif de cette étape est de faire la lumière sur les origines et la gestation du système d'action mis en cause par la réalisation éventuelle de l'action retenue. Ceci nécessitera, entre autres choses, une brève description de ce système d'actions, une présentation de l'initiateur (son mandat et l'application qu'il en fait), la détermination des valeurs privilégiées, une description du réel et du futur perçus par l'initiateur, des objectifs poursuivis par l'action retenue, et de la motivation (... technique, administrative, sociale, économique, etc.) qui a conduit l'initiateur à promouvoir cette action.

2.2.2 ESTIMATION DE LA "PORTEE" DE L'ACTION RETENUE

Connaissant maintenant la nature, le processus de gestation et la structuration du système d'action sous examen (comprenant l'action retenue et ses actions associées), il devient alors possible d'apprécier la "portée" de ce système d'action, c'est-à-dire l'aptitude de ce système à perturber - positivement ou négativement - l'environnement socio-économique, biophysique et politique dans lequel il sera appelé à se réaliser, le cas échéant.

En d'autres termes, l'estimation de la portée d'un système d'actions reviendra à juger, en fonction de critères généraux ou spécifiques d'atteintes au fonctionnement de cet environnement où il doit s'actualiser, l'intensité des perturbations (v.g. l'importance des changements fonctionnels ou structurels) introduites dans le réel de par sa réalisation. D'où l'importance de bien définir et circonscrire les critères - généraux et spécifiques - d'atteinte au fonctionnement de l'environnement récepteur.

En outre, puisque la portée d'une action est toujours en fonction des particularités de l'environnement récepteur, englobant l'environnement socio-économique, biophysique et politique, l'élément déterminant qu'il convient d'analyser à priori, à l'aide de l'approche systémologique et de certaines règles s'en inspirant, constituera certes cet environnement même où l'action retenue doit se réaliser.

Toutefois, dans le but de mieux délimiter le champ d'analyse, la première démarche méthodologique de cette analyse consistera à s'interroger d'abord sur les types de perturbations introduites dans l'environnement, par la réalisation de l'action. A cette fin, il s'agira d'identifier et d'examiner les entités systémiques (v.g. systèmes ayant une identité propre et structurant l'environnement récepteur), de type environnemental, socio-économique et de type relations "Homme-Milieu" mises en évidence par la réalisation de l'action, dans le but d'en saisir leurs perturbations propres issues toujours de l'actualisation de l'action. Par ailleurs, ces entités ainsi définies doivent permettre de mettre en lumière les caractères (...attributs se dégageant de la structuration des entités systémiques préalablement identifiées) conditionnant le comportement global de l'environnement récepteur. La connaissance des entités systémiques structurant l'environnement récepteur, et des caractères s'en dégageant qui particularisent le fonctionnement global de cet environnement, devrait permettre d'apprécier avec exactitude l'importance des perturbations causées à cet environnement récepteur par la réalisation de l'action retenue.

La scénarisation de ces perturbations dans le quotidien futur de l'environnement récepteur constituera la seconde démarche méthodologique d'importance. Il s'agit en fait de s'interroger par l'établissement de scénarios appropriés, sur la façon dont les aspects structurels et fonctionnels de l'environnement récepteur seront modifiés par la réalisation du système d'action sous étude.

De façon plus synthétique, l'estimation de la portée d'un système d'action peut s'établir en cinq étapes principales.

Etape - 1: Détermination des critères spécifiques d'estimation

Ces critères seront dégagées des critères généraux d'estimation préalablement établis:

- . schématisation du système d'actions;
- . description sommaire des lieux géographiques, sociaux et économiques d'accueil;
- . détermination des critères d'évaluation spécifiques au système d'actions et à l'environnement récepteur.

Etape - 2: Configuration de l'environnement récepteur

- . établissement des entités systémiques;
- . détermination des caractères systémiques propres aux entités identifiées.

Etape - 3: Etablissement des scénarios d'évaluation de l'importance des perturbations introduites dans le milieu de vie

- . scénarisation des changements dans les caractères systémiques;
- . scénarisation des effets sur le fonctionnement de l'environnement récepteur.

Etape - 4: Etablissement de scénarios montrant le rôle du système d'actions dans le quotidien futur de l'environnement récepteur par la disparition d'entités systémiques existantes

- . détermination des entités systémiques menacées de disparition par la réalisation de l'action retenue;
- . effets appréhendés de telles disparitions d'entités systémiques;
- . fonctionnement prévu de l'environnement récepteur en l'absence de ces entités disparues.

Etape - 5: Etablissement de scénarios montrant l'importance du système d'actions dans la configuration future de l'environnement récepteur

L'exécution de ces cinq étapes permet donc de traiter successivement

- des changements que l'action retenue introduira dans la réalité en s'actualisant;
- de l'importance de l'effet de ces changements sur le fonctionnement d'ensemble de l'environnement récepteur et, finalement,
- du rôle que l'action envisagée pourrait éventuellement jouer dans le quotidien futur de la population affectée.

Avec de tels éléments d'évaluation, circonscrivant avec précision la portée de l'action sous examen, nous sommes maintenant prêts à soumettre l'action à un jugement de "qualité". C'est ce jugement de valeur qui sera réalisé à la phase suivante.

2.3 L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES ACTIONS RETENUES (PHASE III)

Dès le départ, il nous faut définir ce qu'est la "qualité d'une action" qui devra être évaluée. La "qualité" d'une action peut être définie comme "son aptitude à améliorer (ou à maintenir) la condition de vie des citoyens", la "condition de vie" étant, quant à elle, définie comme l'aptitude, pour un citoyen ou un groupe de citoyens", à occuper et maintenir une fraction de son (leur) environnement physique, social, économique et politique, de façon à accéder à des moyens de vie suffisants et à un milieu de vie sain". Par "moyens de vie", il faut entendre l'ensemble des systèmes de production des biens et des services, et par "milieu de vie", il faut voir l'environnement physique, chimique, biologique, et l'environnement social, économique et politique.

Ces quelques précisions conceptuelles et terminologiques apportées, voyons maintenant quelles sont les exigences et la cheminement logique du contrôle de la "qualité d'une action".

Comme le contrôle de qualité d'une action consiste, on l'a vu, à évaluer son aptitude à s'inscrire comme élément actif dans le développement de la condition de vie des citoyens de façon à être en mesure de juger si cette action doit être réalisée ou abandonnée", il faut donc en arriver à:

- dégager les éléments requis pour permettre d'abord de juger si les perturbations causées par la réalisation de l'action retenue sont positives (améliorent la condition de vie) ou négatives (diminuent la condition de vie);
- d'optimiser ensuite les effets positifs relevés et mitiger les effets négatifs, s'il en est, lorsque l'action retenue, jugée de bonne qualité, peut être réalisée; et

- de permettre enfin l'abandon de l'action au cas où elle serait jugée négative.

Dans cette perspective, la première étape à satisfaire consistera à rechercher, à identifier et à retenir les seuls "caractères" de l'action nécessaires et suffisants pour poser un jugement de qualité sur l'action retenue (... la nature de ces caractères étant principalement déterminée lors de la scénarisation des perturbations introduites dans l'environnement récepteur au moment de la réalisation de l'action, par le rôle de l'action dans ce milieu récepteur et par le mécanisme de genèse de l'action).

Une fois les caractères de l'action déterminés et sélectionnés, la seconde étape exigera la rationalisation des caractères retenus (mise en évidence des éléments structurants) dans le but d'en extraire les "qualités" (v.g. ce qui peut s'inscrire dans le réel comme moyen de poursuivre des objectifs structurant le développement de la condition de vie) et les "défauts" (v.g. ce qui apparaît comme une difficulté ou une contrainte à la poursuite des objectifs structurant le développement de la condition de vie). Et pour nous permettre de juger si un caractère de l'action (ses éléments structurants) constitue une "qualité" ou un "défaut" (ou les deux à la fois), il nous faut établir des critères d'appréciation qui doivent relever "des objectifs de développement ou de consolidation de la condition de vie". Pour l'établissement de tels objectifs de développement, diverses approches peuvent être utilisées, dont celle de Giles qui structure la décision à partir de plus de 300 objectifs pondérés exprimant les valeurs privilégiées par les citoyens. Il s'agit en fait de préciser les objectifs communautaires du développement de la condition de vie, lesquels deviendront des critères de qualité de l'action qui permettront à leur tour de préciser si les éléments structurant un caractère de l'action constituent des qualités - comme éléments favorisant l'accessibilité à des moyens de vie suffisants et à un milieu de vie sain - ou des défauts - comme éléments diminuant l'accessibilité à des moyens de vie suffisants et à un milieu de vie sain -.

Ayant procédé à l'identification de ce qui, parmi les caractères de l'action et leurs éléments structurant, constitue des qualités et des défauts, la troisième étape consistera à réaliser une analyse des moyens à mettre en oeuvre pour, d'une part, améliorer autant que faire se peut, les aspects positifs relevés (qualités) et surtout pour, d'autre part, développer des moyens et une procédure de mitigation qui viseront à atténuer dans la mesure du possible les effets négatifs identifiés (défauts).

Cependant, avant d'aller plus loin dans cet énoncé méthodologique permettant d'arrêter un jugement de valeur sur la qualité d'une action soumise pour évaluation, il devient impérieux de définir et de situer la participation des citoyens en général dans le processus de contrôle de qualité tel qu'on vient de le décrire.

D'emblée, il faut admettre que, parce que le processus de contrôle de la qualité d'une action se résume à porter un jugement de valeur sur un système d'actions, savoir dans quelle mesure le système d'actions soumis à l'évaluation favorise ou restreint la poursuite d'objectifs de développement de la condition de vie, la participation des citoyens apparaît surtout essentielle pour la définition et la pondération, si besoin est, des objectifs de développement de leur condition de vie lesquels devront ensuite servir de critères de qualité. En outre, leur participation s'avèrera aussi utile lorsqu'il s'agira d'appliquer les objectifs de développement préalablement définis, de manière à juger de la qualité et des défauts de l'action, et pour formuler enfin les mesures d'optimisation des qualités ou de mitigation des défauts, de même que les recommandations finales qui en ressortiront et qui devront être acheminées aux autorités décisionnelles.

Ceci établi, plusieurs modes de participation (information - consultation - cogestion- autogestion) peuvent être envisagés et utilisés pour rencontrer les exigences d'une participation réelle et active des citoyens, étant entendu que ce qui importe de réaliser au premier chef c'est une structuration efficace des échanges entre les citoyens présentant des intérêts

divergents, avec, le cas échéant, les initiateurs ou l'Administration publique, dans le but premier de mieux définir les objectifs de développement de la condition de vie à promouvoir et d'en assurer davantage la poursuite au travers des actions retenues pour évaluation.

Comme mécanisme particulier et éprouvé de participation, il y a le "processus de la charrette" où citoyens et experts doivent travailler ensemble pour une courte période donnée, à l'étude d'un problème communautaire spécifique. Appliqué au contrôle de la qualité d'une action, ce processus impliquerait d'abord que l'autorité responsable du contrôle de la qualité d'une action remette aux citoyens tous les éléments d'information cueillis au cours de l'actualisation des phases I, II et III (partie) du processus de contrôle et concernant la connaissance et les critères d'évaluation de l'action sous étude. Ensuite, un comité de direction, composé notamment de citoyens et d'initiateurs, devrait être mis sur pied, et lui-même subdivisé en sous-comités de travail qui s'éliraient chacun un responsable. Enfin, des experts et professionnels indépendants seraient engagés, et, avec la direction, procéderaient à l'établissement d'un calendrier de travail et à la préparation du matériel requis pour la bonne marche du processus.

Ainsi, dans l'hypothèse où le "processus en charrette" serait privilégié comme mécanisme de participation, et compte tenu des exigences de la phase d'évaluation qualitative de l'action telles que décrites précédemment, la démarche méthodologique d'évaluation de la qualité d'une action, axée on l'a vu sur la participation essentielle de citoyens, surtout au niveau de la détermination des défauts et des qualités de l'action, devrait comporter trois étapes principales.

Etape - 1: La préparation du matériel nécessaire à la "participation en charrette"

Il s'agit ici de réaliser une première fois les opérations d'évaluation qui seront revues et corrigées par la suite par les citoyens, à l'exclusion cependant de toutes recommandations. Plus précisément, il s'agit:

- d'établir la liste des caractères de l'action (tels que décrits plus haut);
- d'établir l'ensemble des critères de qualité;
- d'établir si les caractères sélectionnés constituent des qualités ou des défauts;
- de réaliser une analyse d'optimisation des qualités et de mitigation des défauts (...accompagnée d'une analyse de faisabilité et un estimé des coûts).

Etape - 2: Démarrage du "processus en charrette"

Les générations de démarrage du processus pourraient être les suivantes:

- information des citoyens sur l'état de travaux préparatoires et sur leur droit d'accès auxdits travaux;
- information des citoyens concernant les particularités et la tenue prochaine du processus;
- présentation, au comité de direction, du matériel préparatoire déjà exécuté.

Etape - 3: Déroulement du processus et formulation des recommandations

Etant auto-gérés, les travaux en charrette possèdent un déroulement flexible et imprévisible. En outre, la seule coercition permise doit se restreindre à la limite du temps consenti et à l'obligation de déboucher sur des recommandations. Dans ce contexte, le déroulement du processus pourrait consister en gros à :

- * tablir, en charrette, une démarche permettant de juger de l'importance relative des qualités et des défauts (...ce qui comprendra la révision et la formulation des objectifs de développement de même que la pondération des qualités et des défauts relevés)*
- *améliorer en charrette les défauts les plus importants*
- *formuler en charrette les conditions à la réalisation de l'action*
- *formuler en charrette les mesures de mitigation*
- *formuler en charrette les recommandations aux instances décisionnelles*

2.4 LA DECISION RELATIVE AU SORT DES ACTIONS RETENUES (PHASE IV)

Bien que la phase décisionnelle ultime - en tant que contrôle "politique" de l'action retenue - ne constitue pas à strictement parler une composante de la stratégie de contrôle qualitatif des actions humaines que nous avons présentée dans les trois phases précédentes, il peut être utile

ici d'apprécier l'intensité de la relation ou les liens de nécessité pouvant exister entre le processus d'évaluation des actions et le processus de décision qui doit disposer du sort des actions retenues et évaluées.

Ainsi, l'instance décisionnelle responsable en dernier ressort du sort de l'action qu'on vient de soumettre à un jugement de "qualité" se trouve confrontée aux quatre situations suivantes:

- décider de la réalisation inconditionnelle de l'action, sous sa forme proposée;
- décider de la réalisation de l'action aux conditions de la modifier dans sa structure ou sa portée;
- décider de la non-réalisation conditionnelle de l'action;
- décider de la non-réalisation inconditionnelle de l'action.

La démarche décisionnelle à mettre en oeuvre pour aboutir à une décision "éclairée" quant au choix de l'une ou l'autre de ces quatre occurrences devra comporter un ensemble de principes et de règles, aptes à promouvoir la mise en situation de l'autorité décisionnelle et à favoriser ainsi une prise de décision qui convient exactement à la réalité locale, régionale et nationale, principes et règles qui peuvent s'énoncer sommairement comme suit:

1. L'organe décisionnel doit déterminer les critères et les normes de décision (... sur les plans économique, social, biophysique et politique) qui baseront son option;
2. L'organe décisionnel doit identifier et intégrer à sa décision les éléments qui, d'une part constituent des agents de stabilisation économique et sociale et, d'autre part, les facteurs économiques et sociaux susceptibles d'assurer la promotion de la condition de vie des citoyens;

3. l'organe décisionnel doit posséder une perception claire du futur souhaité collectivement;
4. l'organe décisionnel doit établir avec exactitude les choix qui s'offrent à lui et les conséquences qui s'y rattachent, de manière à réaliser un meilleur choix qualitatif des actions;
5. l'organe décisionnel doit accorder une attention privilégiée aux recommandations émanant des citoyens concernés;
6. l'organe décisionnel doit publiciser les critères et les normes de décision qu'il a définis au préalable, et préciser son rôle d'arbitre entre l'initiateur de l'action et les citoyens affectés.

En outre, il est évident que les informations ou les données de base devant servir à alimenter et à guider le "décideur" dans son choix seront majoritairement constituées par les recommandations des citoyens issues de l'actualisation du processus de consultation publique (par exemple, par le travail en charette) de même que, si besoin est, des divers travaux d'expertise et d'analyse qui ont servi de soutien à la consultation populaire.



CHAPITRE 3
LA REFORME ADMINISTRATIVE IMPLIQUEE PAR LE
NOUVEAU PROCESSUS D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La stratégie de contrôle de la qualité des actions humaines précédemment exposée débouche sur la nécessité de réaliser un certain nombre d'étapes (choix des actions devant être évaluées, connaissance de l'origine et de la structuration de l'action, estimation de sa portée et, enfin, évaluation de la qualité de l'action), comprenant chacune un ensemble d'opérations et de règles méthodologiques qu'il est indispensable d'accomplir pour parvenir à circonscrire efficacement la nature et l'ampleur des perturbations susceptibles d'être occasionnées dans l'environnement où doit se réaliser le système d'actions sous examen.

L'actualisation de cette stratégie, à la lumière de la présentation et de l'analyse du système fédéral actuel d'évaluation environnementale, va nécessiter des modifications administratives parfois substantielles, au sein de l'Administration fédérale. Or, la constitution et l'articulation de la réforme administrative à implanter pour rendre le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines exercé par l'Administration fédérale conforme aux principes directeurs du guide méthodologique dépendent, en définitive de l'objet d'administration en cause. La démarche consiste donc à établir la structure d'actions administratives propre à la réalisation du contrôle environnemental de qualité pour ensuite en déduire les implications *fonctionnelles* (essentiellement caractérisées par l'établissement de rôles et de tâches à accomplir) et *structurelles* (étant définies par le mode d'organisation à prévoir). Les résultats de cette démarche permettront finalement de cerner l'écart existant entre la structure déjà en place et le modèle devant être privilégié et d'établir une programmation visant à modifier l'Administration fédérale au chapitre du contrôle environnemental dans le sens souhaité.

La proposition de base qui a présidé à la mise au point de nouvelles méthodes d'évaluation environnementale des actions humaines consiste à reconnaître qu'il faille, pour que le contrôle de qualité soit le plus efficace et complet possible, envisager l'ensemble des perturbations de l'action. Ce postulat débouche par conséquent sur la nécessité, dans l'évaluation des conséquences d'une action, de considérer autant les aspects sociaux et économiques que biophysiques. Dans cet esprit, la considération des perturbations d'une action sur

le milieu envisagé sous toutes ses composantes débouche sur un contrôle environnemental global de la qualité des actions humaines. D'un point de vue administratif, cette approche "globalisante" et "intégriste" du contrôle environnemental de qualité pourrait signifier l'institutionnalisation d'une super-structure de contrôle parallèle aux entités ministérielles existantes.

Or, à notre avis, malgré le fait que l'environnement ne doive pas être restreint au milieu biophysique mais plutôt considéré dans son acception large (incluant le milieu social, le milieu économique), il y a quand même lieu de mentionner un certain nombre de prémisses perçues comme primordiales et devant guider nos recherches dans l'établissement de la structure administrative la plus appropriée. En effet, il serait essentiel:

- *d'éviter les bouleversements administratifs excessifs;*

cette contrainte implique qu'il faille profiter au maximum des structures administratives déjà en place et de tirer le meilleur profit possible des pratiques déjà en usage;

- *d'éviter l'accroissement de la bureaucratie;*

ceci implique une simplification maximale de la procédure de tamisage des projets, et une réduction au minimum des délais requis pour l'étude des dossiers;

- *d'éviter la démobilisation des initiateurs de projets, programmes ou politiques;*

ceci implique que la structure administrative inhérente au contrôle environnemental ne doit pas compromettre le développement social et le développement économique.

Ainsi, tout en ayant à l'esprit la nécessité prioritaire de promouvoir une structuration qui permette d'optimiser la protection et la mise en valeur de l'environnement (... au sens large du terme) nous sommes d'avis qu'il nous faut en même temps simplifier ou réduire dans la mesure du possible les moments et les structures d'intervention publique en matière de contrôle environnemental, de manière à éviter que le remède ne devienne pire que le mal. C'est pourquoi les éléments de la structuration administrative qu'il nous faut maintenant présenter, et qui porteront notamment sur le rattachement institutionnel de l'Administration chargée d'appliquer le contrôle environnemental, sur les composantes du processus de contrôle environnemental ainsi que sur la structuration de l'Administration responsable du contrôle environnemental, s'inspireront de ces quelques prémisses brièvement esquissées ci-haut.

3.1 LE CADRE INSTITUTIONNEL DU CONTROLE ENVIRONNEMENTAL

Ayant écarté d'emblée la nécessité d'une super-structure pour la réalisation d'un contrôle global (étant défini par la considération des perturbations d'une action sur le milieu biophysique, social et économique) de la qualité des actions humaines, la démarche consiste alors à situer la responsabilité administrative de l'application du processus d'évaluation environnementale proposé dans l'Administration publique fédérale actuelle.

Etant donné qu'il existe déjà depuis de nombreuses années, au niveau du gouvernement fédéral, un ministère de l'Environnement dont le mandat originare, tel que défini législativement par la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement (S.R.C., 1970, c.14: 2^e supp.), consiste en gros à conserver et à améliorer la qualité de l'environnement naturel, il apparaît logique et normal que la responsabilité d'appliquer les processus d'évaluation environnementale lui soit confiée. Dans la mesure où les répercussions de programmes ou de projets sur le milieu biophysique devaient être évaluées avant qu'une décision soit prise concernant la réalisation ou non de ces actions, il est clair que le ministère de l'Environnement constituait l'entité ministérielle appropriée pour assumer la

responsabilité des études des répercussions environnementales des actions. Toutefois, nous avons déjà souligné à maintes reprises que les conséquences de l'action sur l'environnement social et économique devaient également être évaluées pour parvenir à un contrôle global et efficace de la qualité de l'action. Faut-il alors confier aussi ces éléments d'évaluation au ministère de l'Environnement même si son mandat est limité législativement à l'environnement naturel? Pour répondre à cette interrogation, il nous faut porter deux types de jugement, l'un portant sur le mandat des autres administrations sectorielles du gouvernement fédéral, l'autre exposant comment le ministère de l'Environnement a carrément exercé son mandat.

Le contrôle global de la qualité des actions humaines envisagé sous l'angle environnemental, vise, on l'a vu, à assurer le respect et la promotion de la condition de vie des citoyens. Cette condition de vie se définit autant par un milieu de vie sain que par un bien-être matériel, (moyens de vie suffisants) et une stabilité sociale. Il est bien évident qu'un examen adéquat de ces dimensions de la qualité de la vie nécessite l'intervention de plusieurs entités ministérielles.

Or, chacune de ces administrations sectorielles, instituées pour promouvoir le développement social ou économique d'un secteur donné (v.g. bien-être social et famille, agriculture, affaires urbaines, industrie et commerce, finances, énergie, éducation, justice, transport, travail, travaux publics, etc.) ne sont pas à même, de par leur vocation, d'évaluer les répercussions globales des actions humaines originant de différents milieux (public, para-public, privé) sur les composantes de la condition de vie des citoyens. En effet, seules les actions sectorielles, conçues et élaborées au sein de ces administrations, peuvent recevoir un certain contrôle environnemental. Ainsi donc, si les ministères à vocation sectorielle ne sont pas aptes à prendre en considération, dans le cadre d'un contrôle environnemental de la qualité des actions, les diverses composantes de la qualité de la vie et si, d'autre part, le ministère de l'Environnement ne possède, en vertu de son mandat législatif, que des préoccupations reliées au milieu biophysique, *il devient évident dans ce contexte que plusieurs facettes essentielles de la qualité de vie des citoyens seront laissées sans traitement.*

Cette dernière constatation a d'ailleurs inspiré le ministère de l'Environnement lorsque celui-ci a mis de l'avant son processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Aux fins de ne pas esquiver l'étude des répercussions d'une action concernant l'ensemble des préoccupations inhérentes à la condition de vie des citoyens, ce ministère a dû élargir son mandat initial: en plus de considérer les retombées d'une action sur l'environnement naturel, le contrôle environnemental tel que présentement élaboré par le fédéral tend à prendre en compte les perturbations de nature sociale et économique que peut provoquer la réalisation d'une action. C'est dans cette foulée que le guide pour l'examen environnemental préalable d'un projet a été constitué: en plus des effets sur les propriétés physico-chimiques des composantes de l'environnement naturel, les effets écologiques, les effets esthétiques et les répercussions socio-économiques doivent être considérés. En outre, quand une commission d'évaluation environnementale est constituée pour effectuer un examen approfondi des conséquences d'une action sur l'environnement, elle conserve cette même vision dans l'établissement des directives énonçant les types d'évaluation que le promoteur devra exécuter. Ce faisant, le ministère de l'Environnement a voulu combler dans les faits les déficiences qui pouvaient exister dans l'articulation du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines.

A la question posée, à savoir si le ministère de l'Environnement constitue l'administration appropriée pour réaliser le contrôle environnemental global des actions, nous apportons une réponse affirmative conditionnelle. Sans nécessairement faire référence à un ministère de la qualité de la vie (les récents développements du ministère de l'Environnement sous l'impulsion du contrôle environnemental indiquant de façon certaine une réorientation dans ce sens) le ministère de l'Environnement, pour mener à bien ses nouveaux engagements doit selon nous remplir un certain nombre de conditions qui sont de deux ordres. Les premières sont de nature administrative (on fait référence ici à l'obligation d'un réaménagement fonctionnel et à la nécessité d'une simplification rationnelle) tandis que les secondes sont de nature matérielle législative ou réglementaire (modification du mandat, attribution des moyens requis pour remplir le mandat).

Avant d'exposer brièvement ces conditions dont la réalisation va renforcer l'exercice du contrôle environnemental, mentionnons que le ministère de l'Environnement doit viser à la gestion des interdépendances existant entre les ressources ainsi que la gestion de l'équilibre dans les relations Homme-Nature et non la gestion "verticale" d'un secteur en particulier.

3.1.1 CONDITIONS ADMINISTRATIVES

Conformément à la mission énoncée pour le ministère de l'Environnement, ce dernier doit pouvoir assumer de façon efficace quatre fonctions principales:

- une fonction de création:

face à son objet d'administration (... gestion des interdépendances, etc.) le ministère de l'Environnement doit procéder à l'élaboration d'une politique. De cette politique devront découler des programmes de protection et de mise en valeur de l'environnement (au sens large);

- une fonction de coordination:

une politique globale ne peut être menée qu'en coordination étroite entre les principaux ministères concernés. Il s'agit de poursuivre une action interministérielle en coordonnant l'exercice d'attributions dévolues à des administrations sectorielles.

¹ L'énoncé des fonctions ainsi que la mission de l'Administration fédérale doit nécessairement s'inscrire dans le cadre constitutionnel canadien. En ce sens, les activités fédérales en matière d'environnement doivent respecter les compétences provinciales en cette matière qui sont étendues.

- *une fonction d'animation:*

par la diffusion des politiques et des programmes, le ministère de l'Environnement doit favoriser l'émergence d'actions de qualité. Des programmes d'information, s'adressant aux organismes fédéraux ainsi qu'à la population, constituent des activités essentielles pour la réalisation de cette fonction;

- *une fonction de contrôle:*

cette tâche administrative vise à s'assurer de façon continue (c'est-à-dire avant, pendant et après la réalisation d'une action) que les actions respectent l'intégrité des relations Homme-Milieu.

Puisque les problèmes d'environnement (on fait toujours référence à la qualité de la vie, c'est-à-dire à l'intégration de tous les environnements) sont complexes, le ministère de l'Environnement doit constamment rechercher la collaboration des organismes impliqués, que ce soit dans le cadre d'une participation à l'élaboration des politiques, à la constitution de programmes, dans celui de la recherche des éléments de connaissance, ou encore dans le cadre de l'application de processus de contrôle environnemental.

Une autre condition nous apparaît indispensable pour la promotion de la qualité de vie des citoyens par le ministère de l'Environnement. Il s'agit cette fois de la simplification rationnelle dans les opérations ou les activités administratives du ministère, ce qui signifie en tout premier lieu que ce ministère doit trouver son fondement dans l'intervention (multidimensionnelle) et non dans l'actions (sectorielle). C'est dire que le ministère de l'Environnement doit se détacher des actions matérielles et sectorielles destinées à modifier (positivement ou négativement) l'environnement naturel

pour ne retenir que celles, de nature administrative cette fois, orientées vers une préoccupation horizontale. Une définition claire de son mandat en relation avec les préoccupations sectorielles des divers ministères impliqués procurera l'efficacité dans son intervention.

3.1.2 CONDITIONS MATERIELLES

L'actualisation des tâches administratives propres à un ministère de l'Environnement préoccupé par la promotion de la qualité de vie des citoyens de même que la recherche de l'efficacité dans son intervention de type particulier en rapport avec les organes à vocation sectorielle (agriculture, industrie, etc.) supposent en tout premier lieu que le mandat législatif actuel du ministère de l'Environnement soit modifié. Les pouvoirs et fonctions du ministre de l'Environnement portent actuellement (re: modification de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement (1979), 113 G.C., II, 2011) sur la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol. Cette approche "sectorielle", c'est-à-dire limitée à l'environnement biophysique, doit être élargie afin que soit pris en compte dans la gestion de l'environnement tous les éléments structurant la qualité de la vie. Et cette vision plus globale doit être consacrée de façon législative afin que le ministère de l'Environnement, réalisant ses interventions dans un cadre officiel et exécutoire, puisse obtenir crédibilité et confiance auprès des acteurs publics et privés concernés par son intervention. Cet élargissement du mandat, dont la consécration législative aurait notamment pour effet de cautionner l'intervention que le ministère de l'Environnement réalise déjà dans les faits au niveau des évaluations environnementales (les aspects esthétiques, sociaux et économiques sont en effet des éléments qui doivent être évalués dans les répercussions sur l'environnement), sous-entend évidemment que le ministère de l'Environnement doit se doter de l'expertise voulue pour apprécier à leur mérite et en toute objectivité l'ensemble des éléments reliés à la qualité de la vie, qui seraient désormais de sa compétence.

Le ministère de l'Environnement doit, en outre se donner les moyens légaux de remplir ce nouveau mandat. On pense alors aux divers pouvoirs réglementaires qui devront lui être attribués pour actualiser le processus d'évaluation environnementale et concernant la détermination des types de projets devant être assujettis au processus, les modalités d'application du processus, les conditions d'opérationnalisation de la participation des citoyens au processus, etc. De plus, les pouvoirs réglementaires devraient permettre au ministre d'exiger tous les renseignements jugés utiles pour une bonne connaissance des projets.

Dans la mesure où les divers services composant le ministère de l'Environnement ne constituent pas des agents axés vers la promotion d'actions (c'est-à-dire des actions physiques sectorielles destinées à modifier le milieu au sens large et accomplies dans un but de développement) le rattachement du processus fédéral d'évaluation environnementale au ministère de l'Environnement nous apparaît souhaitable. Si ce ministère, par des transformations internes issues de considérations politiques, était amené à réaliser des actions au même titre qu'un promoteur (en fait, ce ministère doit seulement viser l'intervention, c'est-à-dire la gestion des interdépendances entre les ressources et le maintien des équilibres Homme-Nature), il faudrait songer à un rattachement différent, probablement directement au ministre des Pêches et de l'Environnement (impliquant des liens d'autorité différents et la constitution de budgets propres) afin d'éviter dans la mesure du possible que le ministère de l'Environnement ne soit en même temps juge et partie dans les évaluations environnementales.

3.2 LA REFORGE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation de la qualité des actions humaines, du strict point de vue environnemental, constitue une opération délicate, complexe et engageante. Délicate d'abord sur le plan de la pertinence des actions à évaluer, parce qu'elle doit déboucher sur l'analyse des bonnes actions; malgré le postulat que toute action ayant des répercussions environnementales doit être susceptible d'évaluation, cela n'implique pas que toute action doive être effectivement évaluée au niveau de ses conséquences environnementales. En effet, nous avons déjà souligné l'importance de ne pas contraindre de façon indue le développement

en instituant un corps d'évaluation qui, par sa taille et sa lourdeur, tiendrait plus de la bureaucratie que de l'efficacité administrative. L'appareil administratif devra donc trouver un juste équilibre entre une évaluation systématique et exhaustive des actions qui risque d'étouffer le développement et une évaluation restrictive des actions qui risque d'entraîner une détérioration significative de la qualité de l'environnement.

Complexe aussi parce qu'elle doit nécessairement faire appel à la connaissance exhaustive de l'action pour que ses effets puissent être adéquatement circonscrits. La seule prise en compte de l'action soumise pour évaluation peut ne pas déboucher sur une évaluation complète des retombées environnementales de celle-ci. L'évaluation globale implique la détermination de la configuration précise du système d'actions.

Enfin, l'évaluation de la qualité des actions humaines constitue une démarche engageante puisque pour être solidement et valablement constituée, elle doit faire intervenir la population. La participation de cette dernière au processus d'évaluation environnementale se révèle une tâche extrêmement ardue pour les autorités responsables de "l'opérationnalisation" du contrôle environnemental car il n'est pas dans les habitudes des administrations publiques de consulter directement la population (cette dernière ayant pendant longtemps confié à l'Administration le soin d'effectuer ce type de contrôle).

La refonte du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement que nous proposons incorpore les trois dimensions précédemment exposées, soit la nature des actions à évaluer, la modification des directives servant de guide pour l'évaluation ainsi que le "redressement" de la participation des citoyens.

3.2.1 LA NATURE DES ACTIONS A EVALUER

Un contrôle serré de la qualité environnementale des actions humaines suppose l'évaluation systématique des actions qui sont susceptibles d'affecter de façon significative la qualité de l'environnement. A cet égard, nous avons souligné l'importance de mettre au point un système coercitif d'évaluation.

Il existe aussi des situations où les effets environnementaux peuvent être jugés faibles ou négligeables, situations comme telles par les promoteurs ou les autorités responsables de l'application du processus d'évaluation alors qu'elles peuvent présenter un impact suffisamment important **pour une** partie donnée de la population. Pour ces derniers cas, il faudrait mettre sur pied un mécanisme permettant que les actions puissent faire l'objet d'une évaluation environnementale, même s'ils ne sont pas obligatoirement soumis à ce type de contrôle.

Un système coercitif pour les actions dont les conséquences sur l'environnement peuvent être ou sont généralement importantes et un système volontariste pour les actions ne relevant pas de cette première catégorie, constituent selon nous le meilleur mécanisme d'identification des actions devant "subir" le contrôle environnemental.

un système coercitif

Le fait de rendre le processus d'évaluation environnementale obligatoire pour certaines actions permet, faut-il le rappeler, d'actualiser le contrôle démocratique et de réduire la marge de manoeuvre discrétionnaire de l'Administration publique. Les actions à être soumises de façon obligatoire (c'est-à-dire dont la nature serait prévue par voie législative et réglementaire) au contrôle environnemental seraient les suivantes:

- les actions émanant du secteur public fédéral;
- les actions issues du secteur para-public fédéral;
- les actions du secteur privé, restreintes à celles qui nécessitent un financement d'origine fédérale ou qui mettent en cause une propriété fédérale,

(... à la condition toujours qu'une action de l'une ou l'autre de ces catégories soit susceptible d'avoir des effets significatifs sur l'environnement, tels que définis par voie réglementaire.)

un système volontariste

En plus des actions devant être obligatoirement évaluées du point de vue environnemental, d'autres actions pourraient être retenues pour le contrôle environnemental, cette fois sur une base d'incitation. Il s'agit des actions dont le contrôle environnemental serait demandé par des groupes de citoyens ou par une personne morale (corporation privée ou municipalité). Les actions visées par le système volontariste seraient constituées par:

- des actions du secteur privé (n'étant pas financées par un organisme fédéral et n'affectant pas des propriétés fédérales) qui se rapportent ou touchent un domaine de la compétence législative fédérale (par exemple les compétences énumérées à l'article 91 de l'A.A.N.B. (1867) plus spécialement celles impliquant la navigation, la pêche, l'aéronautique) ou sur lequel le fédéral a exercé sa juridiction (pouvoir déclaratoire, travaux à l'avantage général du Canada, questions d'intérêt national, pouvoirs résiduels, etc.); ou
- des actions du secteur public, du secteur parapublic ou du secteur privé (financées par le fédéral ou affectant le territoire fédéral) qui auraient été écartées, au préalable, du processus d'évaluation environnementale parce que les effets sur l'environnement auraient été jugés peu significatifs par les technocrates mais que les citoyens concernés ou une personne morale impliquée peuvent juger nécessaire, pour des raisons valables (sur le plan des répercussions globales au niveau local) de réaliser l'évaluation de la qualité de l'action concernée.

Que ce soit dans le cadre d'un système ou dans l'autre (coercitif ou volontariste), il importe de rappeler que les actions dont il s'agit peuvent être soit des politiques, soit des programmes, soit des projets, étant entendu que si le contrôle environnemental a déjà porté sur les politiques, il sera moins contraignant lorsqu'il s'agira d'évaluer les programmes issus des politiques et encore moins sévère au niveau d'un projet relevant d'un programme (déjà évalué), issu lui-même d'une politique (déjà évaluée) qui doit faire l'objet d'un contrôle environnemental.

On aura remarqué que nos propositions se référant au choix des actions à évaluer, parce qu'elles font appel à un mécanisme de pré-sélection (confrontation de l'action avec les critères définissant ce qu'il faut entendre par "effets significatifs", et insérés dans un règlement), et parce qu'elles peuvent se fonder sur une intervention extérieure à l'administration publique, impliquent une modification substantielle du processus actuel d'évaluation environnementale, ce dont nous discuterons à la section consacrée à la structuration administrative du processus.

3.2.2 L'EVALUATION DE LA QUALITE DES ACTIONS

Il est impérieux que l'évaluation de la qualité environnementale d'une action humaine repose sur une connaissance exhaustive des caractéristiques de l'action. A cet effet, rappelons brièvement que seule la considération de l'action principale ne peut, dans la plupart des cas, conduire à une évaluation complète, précise et définitive. C'est pour cette raison qu'il importe en tout premier lieu de circonscrire avec rigueur la "plénitude" de l'action principale, c'est-à-dire de mettre en évidence toutes les actions qui sont nécessaires - actions liées ou associées - à la réalisation de l'action principale. A cette fin, le guide méthodologique présenté dans le chapitre précédent faisait état du système d'actions à mettre en lumière. L'évaluation d'une action humaine suppose également que soit connu l'environnement du système d'actions, c'est-à-dire les lieux d'accueil du système d'actions, afin de pouvoir mesurer véritablement, par l'utilisation de la "scénarisation" des effets, la nature et l'ampleur des perturbations qui sont susceptibles de se produire lors de la réalisation de l'action principale (et ses actions associées).

Ces considérations relatives à l'estimation de la portée de l'action devront être incorporées aux directives actuellement établies pour l'examen des répercussions environnementales ainsi que pour guider les responsables de l'application de l'examen environnemental approfondi. Nous avons délibérément conservé l'utilisation de ces deux catégories de directives mais nous leur apportons des modifications. En ce qui a trait aux directives préliminaires, elles doivent permettre de juger a priori si la réalisation d'une action aura des conséquences significatives. Pour ce faire, il faut qu'elles soient articulées de façon à permettre de cerner adéquatement, dès ce niveau, le système d'actions. La connaissance de ces éléments constitue un prérequis suffisant pour anticiper les effets d'une action. Pour les directives devant servir à un examen environnemental plus poussé, il y a lieu de suggérer leur articulation à partir des directives préliminaires en y ajoutant tous les éléments descriptifs de l'environnement du système d'action ainsi que les phases de scénarisation des effets.

Par ailleurs, dans le but d'augmenter le degré d'objectivité dans l'évaluation de la qualité des actions humaines, nous pensons que les directives nécessaires à un examen environnemental approfondi doivent être élaborées en fonction des types d'actions susceptibles d'être évaluées (c'est-à-dire dont les effets sur l'environnement sont normalement significatifs) puis diffusées au sein de l'Administration fédérale de même qu'au sein de la population. Dans ce dernier cas, le simple dépôt des directives (ainsi qu'un texte explicatif vulgarisé) dans des endroits connus et accessibles à la population peut suffire. Cette démarche a l'avantage d'éliminer l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans l'établissement des directives et de traiter les cas selon une même règle: assurer dans tous les cas un contrôle environnemental de qualité.

3.2.3 LA PARTICIPATION DE LA POPULATION AU CONTRÔLE ENVIRONNEMENTAL

Les citoyens sont de plus en plus intégrés au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. Le processus fédéral actuel d'évaluation environnementale, bien qu'il reconnaisse la nécessité de consulter les citoyens à ce chapitre, présente néanmoins de sérieuses lacunes. S'il est relativement conforme à l'esprit même du contrôle environnemental (c'est-à-dire que la participation de la population est recherchée pour analyser l'étude des réper-

cussions environnementales identifiées par le promoteur conformément aux directives émises, le processus fédéral pêche cependant au niveau des objectifs de la participation des citoyens de même qu'au niveau des mécanismes retenus pour solliciter la contribution des citoyens.

a) L'objet de la participation des citoyens

Les citoyens peuvent participer de plusieurs façons pour protéger la qualité de leur environnement. Le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines constitue l'un de ces moyens pour le citoyen soucieux de promouvoir la qualité de son environnement. Or, ce qu'il faut comprendre avant tout, c'est que le citoyen n'apporte pas la même contribution selon qu'il s'inscrit dans un type de contrôle plutôt que dans un autre. Oublier cette distinction, c'est à plus ou moins brève échéance affaiblir lui-même le processus d'évaluation environnementale.

Dans le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines, la participation des citoyens vise essentiellement deux choses: la détermination des objectifs de développement (dans le sens du développement économique, social, écologique) d'une localité ou d'une région, qui vont servir de critères de qualité, et l'appréciation des conséquences d'une action préalablement circonscrites par son auteur sur la base des objectifs de développement pré-établis. La remise en question de l'action pour des considérations reliées aux choix de société ne doit donc pas faire l'objet d'une consultation populaire. La consultation ne doit porter que sur les retombées environnementales de l'action. Cette mise au point ne signifie nullement que tout jugement de valeur est par le fait même exclu, les citoyens ayant alors à se prononcer sur l'acceptabilité des répercussions en fonction de leurs aspirations.

Afin d'illustrer la distinction qui existe entre la contribution des citoyens dans le cadre du contrôle environnemental et la participation des citoyens dans le cadre du contrôle sociétal de la qualité des actions humaines,

il est intéressant de considérer l'exemple de l'extension du Port de Québec sur les battures de Beauport (Descôteaux et Delisle, 1979). Rappelons brièvement les étapes du processus d'évaluation environnementales à ce sujet:

- | | | |
|-----------------------|---|--|
| Etapes déjà réalisées | } | 1. Mise sur pied d'une Commission d'évaluation environnementale. |
| | | 2. Elaboration par cette Commission d'un énoncé de directives préliminaires (guide préparatoire à l'étude d'impact sur l'environnement). |
| | | 3. Consultation de la population pour examen et commentaires. |
| | | 4. Préparation par la Commission des directives environnementales. |
| Etapes non réalisées | } | 5. Réalisation par le Port de Québec de l'étude d'impact et des répercussions sur l'environnement. |
| | | 6. Consultation de la population concernant l'étude d'impact réalisée par le promoteur. |
| | | 7. Rapport de la Commission transmis au ministre de l'Environnement. |
| | | 8. Discussion entre le ministre de l'Environnement et le promoteur. |
| | | 9. Consensus ou dossier transmis au Conseil des Ministres s'il y a désaccord. |

La dernière étape réalisée jusqu'à maintenant est constituée par la préparation de directives que la Commission d'évaluation environnementale a transmis au Port de Québec. Or, ces directives, normalement élaborées en vue de connaître et d'apprécier les conséquences du projet contiennent des énoncés qui sèment beaucoup de confusion. Ainsi, peut-on lire:

Le promoteur devra expliquer de façon concise et complète, la nécessité de réaliser son projet sur les hauts-fonds de Beauport.

Le promoteur devra en justifier la mise en oeuvre et dans cette optique faire connaître l'évaluation historique des besoins portuaires passés et présents de la région de Québec ainsi que les prévisions pour l'avenir en plus de leur répartition spatio-temporelle. De plus, il devra expliciter les rapports entre son projet et les orientations de développement prônées par les diverses instances gouvernementales (CEE, 1979).

Dans le cadre des études d'impact, il peut bien-sûr être utile que soient effectuées des analyses comparatives de site. Mais d'exiger, dans le cadre du contrôle environnemental (dont l'objectif est de constituer l'inventaire et l'appréciation des retombées environnementales d'une action) que soit situé le projet en rapport avec les autres secteurs, tels la politique en matière de transport, la politique énergétique (qui sont des aspects relevant des choix de société) ne relève nullement du processus de contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. Par conséquent, ces dernières considérations ne doivent pas faire l'objet ni d'analyse ni de consultation publique dans le cadre du contrôle environnemental. Ainsi, selon les étapes du processus d'évaluation pour le cas du projet d'extension du Port de Québec sur les Battures de Beauport, il est prévu que les citoyens seront consultés au sujet de l'étude d'impact réalisée par le promoteur. Les citoyens, si on considère les directives énoncées, auront ainsi à se prononcer sur les valeurs collectives (modèle de développement, etc.) du projet. Le processus fédéral d'évaluation environnementale emprunte donc des raccourcis et introduit donc des biais dont la résultante est de semer la confu-

sion chez les citoyens.

La participation des citoyens doit se limiter, dans l'exercice du contrôle environnemental, à l'analyse et à l'appréciation des retombées d'une action sur leur milieu de vie, c'est-à-dire sur l'environnement biophysique, social et économique. C'est à cette seule condition que le contrôle environnemental, représenté ici par le processus fédéral d'examen et d'évaluation environnementale, apportera tous ses fruits.

Pour expliciter la dynamique sociale impliquée dans les différents processus de contrôle de la qualité des actions humaines, mentionnons que si le contrôle sociétal s'est déjà manifesté par rapport à une action sous forme d'une vive opposition à sa réalisation (à la faveur de pressions auprès d'organes politiques, de procédures engagées devant les tribunaux, etc.) il y a fort à parier que la mise en oeuvre subséquente du contrôle environnemental risque rapidement de devenir inutile.

L'objet de la participation des citoyens dans ce contrôle environnemental étant maintenant bien circonscrit, on peut en déduire que la contribution des citoyens à la confection des directives n'est pas souhaitable. En effet, il s'agit d'un document technique dont l'articulation nécessite l'intervention de spécialistes. D'ailleurs, les citoyens ne possèdent que peu de moyens pour collaborer à la réalisation de ce guide d'impact. Imposer une approche technocratique à la population, c'est déjà inscrire le processus d'évaluation environnementale dans un moule où les citoyens, réfractaires, choisiront d'énoncer d'autres considérations et de formuler déjà leurs revendications face au projet et ajouter les délais énormes ajoutés à un processus déjà long.

b) Les mécanismes de participation

Lorsqu'un organisme public souhaite la participation des citoyens, il dispose à cet effet d'un arsenal de mécanismes fort varié. Les techniques sont nombreuses car les publics sont nombreux. Il n'existe donc pas un seul modèle pour solliciter la participation des citoyens. A court terme, le modèle de participation des citoyens retenu dans le cadre du contrôle environnemental est celui de la consultation. Dans un ouvrage précédent, nous avons présenté les

conditions de réalisation d'une consultation véritable des citoyens ainsi que les diverses techniques qui peuvent être utilisées pour actualiser cette consultation. Un bref rappel de ces notions nous permettra de bien cerner, d'une part l'approche privilégiée par le fédéral et, d'autre part, de jeter les bases d'une consultation pleine et entière dans le processus de contrôle environnemental de la qualité des actions humaines (Descôteaux et Delisle, 1979).

La première condition pour assurer une consultation adéquate est la sensibilisation de la population concernée par une action projetée. Une information complète et compréhensible concernant l'action doit être largement diffusée. Les media d'information, les centres de documentation, ainsi que les campagnes d'information sont quelques outils permettant de sensibiliser la population. Les autres conditions concernent la représentativité des groupes et des citoyens impliqués, la pertinence des moyens utilisés pour favoriser les échanges, la confiance réciproque et la légitimité qui donne lieu à la synthèse des avis exprimés sur l'action projetée.

Les techniques de consultation sont variées. Les sondages et les enquêtes sociologiques, les réunions publiques, les enquêtes, les organismes consultatifs, les tournées régionales et les audiences publiques en sont quelques exemples. Le système de consultation publique privilégié par l'Administration fédérale jusqu'à maintenant constitue les audiences publiques. A notre avis, il peut ne pas être utile ni adéquat de ne retenir que ce mécanisme, l'objectif d'une consultation étant de vérifier si tous les effets environnementaux d'une action ont été identifiés et de connaître l'acceptabilité du projet en fonction des retombées identifiées. Le type d'action humaine à évaluer, les caractéristiques de la population concernée par cette action sont en effet des considérations qu'il faut avoir présent à l'esprit lorsqu'il s'agit d'opter pour un ou plusieurs modes de consultation publique.

En bref, l'organisme fédéral responsable de la consultation publique dans le cadre du contrôle environnemental devrait pouvoir disposer de techniques autres que les audiences publiques et surtout intégrer les conditions conduisant à une consultation franche et efficace.

3.3 LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU PROCESSUS FEDERAL D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Tout au long du présent dossier, nous avons formulé des commentaires et présenté des modifications concernant le processus actuel d'évaluation environnementale. Il s'agit maintenant de présenter la structure administrative qui actualisera au mieux l'ensemble de nos remarques. Comme nous l'avons souligné plus haut, le processus fédéral d'évaluation est rattaché au ministère de l'Environnement. La structure administrative dont il sera question ici touchera par conséquent ce ministère. Il importe de rappeler que c'est dans la perspective d'un ministère de l'Environnement responsable de la promotion de la qualité de la vie que l'organisation administrative du processus est présentée. Sans reprendre toute la structure d'actions administratives propre à un ministère de ce genre (notre mandat étant beaucoup plus restreint), nous nous limiterons aux services qu'il faut instaurer pour que le contrôle environnemental reçoive une application cohérente et efficace. Essentiellement composé de deux organes-clé, le processus d'évaluation environnementale pourra trouver toute sa richesse dans une structure d'accueil et de soutien ainsi que dans un organisme de consultation publique, c'est-à-dire dans les deux volets majeurs du contrôle environnemental, soit l'étude d'impact et la participation des citoyens.

3.3.1 UNE STRUCTURE D'ACCUEIL ET DE SOUTIEN

La responsabilité de la réalisation des études relatives aux répercussions environnementales serait confiée à une structure d'accueil et de soutien (par exemple une Direction de l'évaluation environnementale). Cette structure constitue l'assise technique de la mise en oeuvre du processus d'évaluation environnementale. Deux tâches principales seraient dévolues à cette structure avant que ne soit consultée la population, le cas échéant.

- L'accueil

La première responsabilité de l'organisme serait de réaliser l'application du règlement relatif aux critères et normes définissant les actions qui doivent être évaluées sous l'angle environnemental. A cet effet, les directives préliminaires destinées à connaître les grandes lignes du projet (détermination de la structure d'actions) devront être constituées puis observées. Ce premier exercice a pour but de définir les actions qui devront obligatoirement être soumises au processus d'évaluation environnementale.

D'autre part, cet organisme recevrait les demandes en provenance de groupe de citoyens ou d'une personne morale à l'effet de soumettre certaines actions (celles rejetées par la première sélection ou celles n'étant pas, de toute façon, assujetties de façon obligatoire au processus d'évaluation) et en analyserait le bien-fondé.

- Le soutien

Lorsque des actions doivent franchir les étapes du processus d'évaluation environnementale avant d'être autorisées, s'il y a lieu, en fonction des considérations environnementales, l'organisme fait parvenir au promoteur les directives qu'il aura préalablement constituées afin que ce dernier réalise l'étude des répercussions environnementales de son projet. En cours de réalisation, l'organisme pourra être amené à intervenir si le promoteur éprouve des difficultés. Une fois complétée l'étude environnementale, l'organisme vérifie sa conformité avec les directives exigées.

3.3.2 UNE STRUCTURE DE PARTICIPATION PUBLIQUE

Le processus d'évaluation environnementale doit aussi être composé d'une structure apte à favoriser l'expression sociale dans le contrôle environnemental. Cette structure (par exemple, un Office de consultation publique sur l'environnement) aurait alors un double mandat, d'abord d'informer adéquatement la population au sujet des divers projets qui sont inscrits au processus fédéral d'évaluation environnementale ainsi que des études d'impact réalisés dans ce

cadre et ensuite de consulter cette même population sur les retombées environnementales du projet que le promoteur a identifiées.

L'information

Il est essentiel que toute consultation populaire soit précédée d'une campagne d'information si l'on désire que la population puisse véritablement s'exprimer. La structure de participation publique doit donc s'assurer que l'information indispensable concernant le projet et ses conséquences environnementales soit transmise à la population impliquée par ledit projet. Sans reprendre toutes les conditions de réalisation inhérentes à cette phase, mentionnons néanmoins les principales:

- l'information doit être accessible

tous les documents pertinents doivent être déposés en plusieurs endroits, facilement identifiables et accessibles par les citoyens. Des annonces publiques indiquant ces endroits doivent être suffisamment diffusées(... par la voie des principaux media d'information: presse, radio, télévision, etc.);

- l'information doit être compréhensible

selon la nature des dossiers, un effort de vulgarisation devra être fait. En sus de cette exigence, des personnes bien au fait des dossiers (connaissance générale du projet et des études d'impact) devront se tenir à la disposition des citoyens pour leur fournir les explications supplémentaires requises, si besoin est;

- le temps consenti à l'information doit être suffisamment long

il est impératif que la phase d'information ne soit pas précipitée. Les citoyens doivent être suffisamment renseignés et avoir le temps voulu pour "digérer" cette information et ajuster leurs positions en conséquence avant qu'ils ne soient consultés.

Toutes les dispositions doivent donc être prises afin que la population obtienne une bonne connaissance de l'étude des répercussions environnementales effectuée par le promoteur. Au besoin, le promoteur lui-même ou ses représentants pourra être convoqué pour aller exposer son projet et l'étude des répercussions environnementales préalablement exécutée.

Encore là, le choix des mécanismes d'information se pose. Des assemblées publiques pourront, dans certains cas, s'avérer une technique intéressante et adéquate pour diffuser le dossier dont il est question. La structure de participation publique sans elle-même procéder à cette phase d'information, doit surveiller (dans le sens d'une collaboration) les opérations du promoteur à ce sujet et vérifier constamment si les conditions de réalisation susmentionnées sont remplies avec satisfaction.

La consultation

Lorsque la population concernée par le projet est bien renseignée et qu'elle a eu le temps voulu pour "méditer" la documentation fournie, la structure de participation publique peut alors procéder à l'étape de la consultation proprement dite dont l'objectif, faut-il le rappeler, est de connaître et de circonscrire les volontés sociales en rapport avec les répercussions environnementales du projet. Trois séries d'exigences doivent être rencontrées par la structure responsable lorsqu'il s'agit de faire participer la population au contrôle environnemental de la qualité des actions humaines:

- consulter le bon public

le processus de consultation doit s'adresser aux citoyens impliqués par le projet. Une consultation trop générale ou trop restreinte risque de ne pas apporter les fruits escomptés ;

- consulter de la bonne façon

le choix et l'articulation de la forme appropriée de participation dépend de plusieurs éléments, notamment de la nature et de la structuration de l'action sous évaluation, du type de public concerné, etc. Parfois, un amalgame de moyens devra être privilégié ;

- consulter sur le bon sujet

la structure de participation publique doit garder constamment à l'esprit qu'il s'agit de consulter la population dans le cadre du contrôle environnemental. Elle ne doit donc pas favoriser l'émergence d'opinions qui sont du ressort du contrôle sociétal. Une mise en garde ferme à ce sujet doit être exposée avant le début du processus de consultation.

Il peut également se produire des cas où, dépendamment de l'ampleur et de la complexité du projet et de ses répercussions environnementales, il faille envisager quelques mesures de soutien, à caractère technique ou financier, auprès de la population afin que cette dernière puisse formuler adéquatement ses opinions et présenter formellement ses représentations.

La structure de participation publique, par cette consultation, pourra donc recueillir les avis et opinions des citoyens quant aux répercussions environnementales du projet mises en lumière par des études d'impact appropriées .

Elle en fera la synthèse, laquelle sera transmise à la structure d'accueil et de soutien (la Direction de l'évaluation environnementale).

Cette dernière procédera à une analyse du dossier et remettra au ministre de l'Environnement son appréciation sous forme d'avis. Enfin, le ministre de l'Environnement pourra, à son tour, apprécier le rapport que lui aura remis la Direction de l'évaluation environnemental et l'entériner avec les ajustements voulus, le cas échéant. Par la suite, la décision du ministre concernant l'acceptabilité du projet par rapport aux répercussions environnementales (environnement biophysique, social et économique) sera transmise au Cabinet des ministres qui prendra la décision finale de réaliser ou non le projet en fonction de l'ensemble des considérations se rapportant au projet (questions économiques, questions sociales, questions environnementales, questions politiques, etc.).

En terminant cette section portant sur la structure administrative requise pour l'évaluation des répercussions environnementales des actions humaines, il apparaît utile de rappeler deux modifications à la structure actuelle qui découlent de nos propositions. La première concerne l'abandon de l'auto-évaluation par le promoteur des effets environnementaux de son projet. L'instauration d'un système coercitif pour l'assujettissement des actions (politiques, programmes ou projets) au processus d'évaluation environnementale rend en effet caduque la phase d'évaluation initiale du promoteur qui, rappelons-le, s'effectuait sur des critères relevant directement du promoteur. Désormais, des règles (voir le guide méthodologique) précises et objectives devront obligatoirement être suivies et observées pour accomplir l'évaluation des conséquences environnementales des actions qui tomberont "juridiquement" sous le coup du processus fédéral d'évaluation environnementale.

D'autre part, l'étape de la négociation qui pouvait exister entre le ministre des Pêches et de l'Environnement et le promoteur (un ministère fédéral, que ce dernier soit auteur de l'action, bailleur de fond ou responsable de gérer les terres fédérales) aux fins de s'entendre sur les résultats des études des répercussions environnementales ne nous semble plus opportune du fait que le ministre des Pêches et de l'Environnement, en considérant dans les retombées de l'action, en sus des aspects biophysiques, les aspects sociaux et économiques,

n'a pas ce critère d'objectivité pour entreprendre une négociation de ce genre. C'est pour cette raison que nous confions au Conseil des ministres la responsabilité de débattre l'ensemble des éléments reliés au projet et de prendre la décision finale concernant la réalisation de l'action.

CONCLUSION

Les nouvelles méthodes d'évaluation des répercussions environnementales préconisées débouchent sur une compréhension globale des effets des actions humaines sur l'environnement. Le fait d'obtenir une vision plus complète des retombées d'une action sur l'environnement n'implique cependant pas un relâchement dans l'analyse et l'évaluation de ces retombées. Bien au contraire, rigueur et systématisme sont de mise dans toute approche systémique. La structure organisationnelle sous-jacente à l'application des nouvelles méthodes d'évaluation des répercussions environnementales devra nécessairement concilier l'approche "globalisante" et "intégriste" qu'elles supposent et la démarche précise qu'elles exigent. Ce sont les principes qui ont guidé nos réflexions concernant l'articulation de la structure administrative et institutionnelle du processus d'évaluation des répercussions environnementales. Au delà de la simple mise au point des structures, il faut songer aux multiples facettes de la dynamique administrative si l'on désire que l'actualisation des nouvelles méthodes d'évaluation s'accomplisse conformément au plan désigné. A cet effet, trois conditions de réalisation nous apparaissent essentielles:

- Une décision politique

La première condition pour qu'une réforme administrative puisse voir le jour consiste à obtenir le consentement politique pour de tels changements. L'appui politique des nouvelles orientations (caractérisées par une réponse à de nouveaux besoins) constitue un prérequis essentiel.

- Un agent de changement

Une réforme administrative, aussi minime soit-elle, ne s'improvise pas. La nomination d'un responsable chargé uniquement de mener à bien la réforme s'impose. Cet agent de changement aura plusieurs responsabilités, notamment d'identifier toutes les étapes

nécessaires à la réalisation de la réforme (... adoption de règlements, déplacements de personnel, nouvelles tâches à remplir, etc.), d'établir une programmation (séquence d'opérations) ainsi qu'un calendrier d'exécution des différentes étapes, et de mettre en oeuvre la réforme.

- Vaincre les résistances au changement

Toute réforme administrative suscite des résistances à la fois de la part de la clientèle visée (les initiateurs d'actions) et de la part des personnes impliquées par la réforme (les administrateurs ou fonctionnaires déjà en place). L'agent de changement, afin de diminuer ces résistances, devra tout d'abord exposer clairement l'objectif de la réforme ainsi que ses tenants et aboutissants. Une réforme bien comprise est, en général, fort bien acceptée.

Si l'une de ces conditions de réalisation de la réforme administrative que nous proposons n'est pas remplie, il va de soi que la réforme en question ne pourra être menée à terme.

Nous voudrions également apporter quelques commentaires au sujet de la sollicitation des citoyens par l'Administration fédérale dans le cadre de l'exercice du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. Là encore, des principes d'efficacité doivent être établis et respectés si l'on désire que la participation des citoyens soit pleinement réalisée.

- Consulter le citoyen, ce n'est pas discuter avec un expert

Ce principe signifie d'une part que l'information transmise au citoyen doit être facilement compréhensible et, d'autre part, que les avis et opinions

désirés doivent être ceux que le citoyen peut formuler. Il s'agit de recueillir la perception sociale du citoyen face aux retombées environnementales du projet et non de solliciter une expertise technique.

- Respecter les moyens de communication du citoyen

Les mécanismes de participation retenus par l'Administration doivent être suffisamment souples pour favoriser l'expression sociale dans le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines. En conséquence, il importe de ne pas établir une structure de participation qui soit trop complexe, trop rigide et trop lourde, le citoyen désirant plutôt un canal simple dont les étapes sont facilement identifiables.

En définitive, ce qui importe au plus haut point, c'est davantage la recherche des volontés populaires face aux répercussions environnementales d'une action humaine (dont le corollaire peut s'exprimer par la mise en place de mécanismes restreints de participation) que l'instauration de mécanismes fixes de participation (dont la résultante est de scléroser la consultation populaire).

Les nouvelles méthodes d'évaluation des répercussions environnementales sont exigeantes à maints égards, on a pu le constater. Le contrôle environnemental de la qualité des actions humaines débouche en effet sur la nécessité de raffermir le dialogue et ce, sur plusieurs plans.

- Administration publique-promoteur

La réalisation des études environnementales (conformément aux directives préparées à cet

effet) nécessite des échanges constants entre le promoteur (auteur de l'étude environnementale) et l'Administration publique (superviseur de l'étude environnementale).

- Administration publique - Administration publique

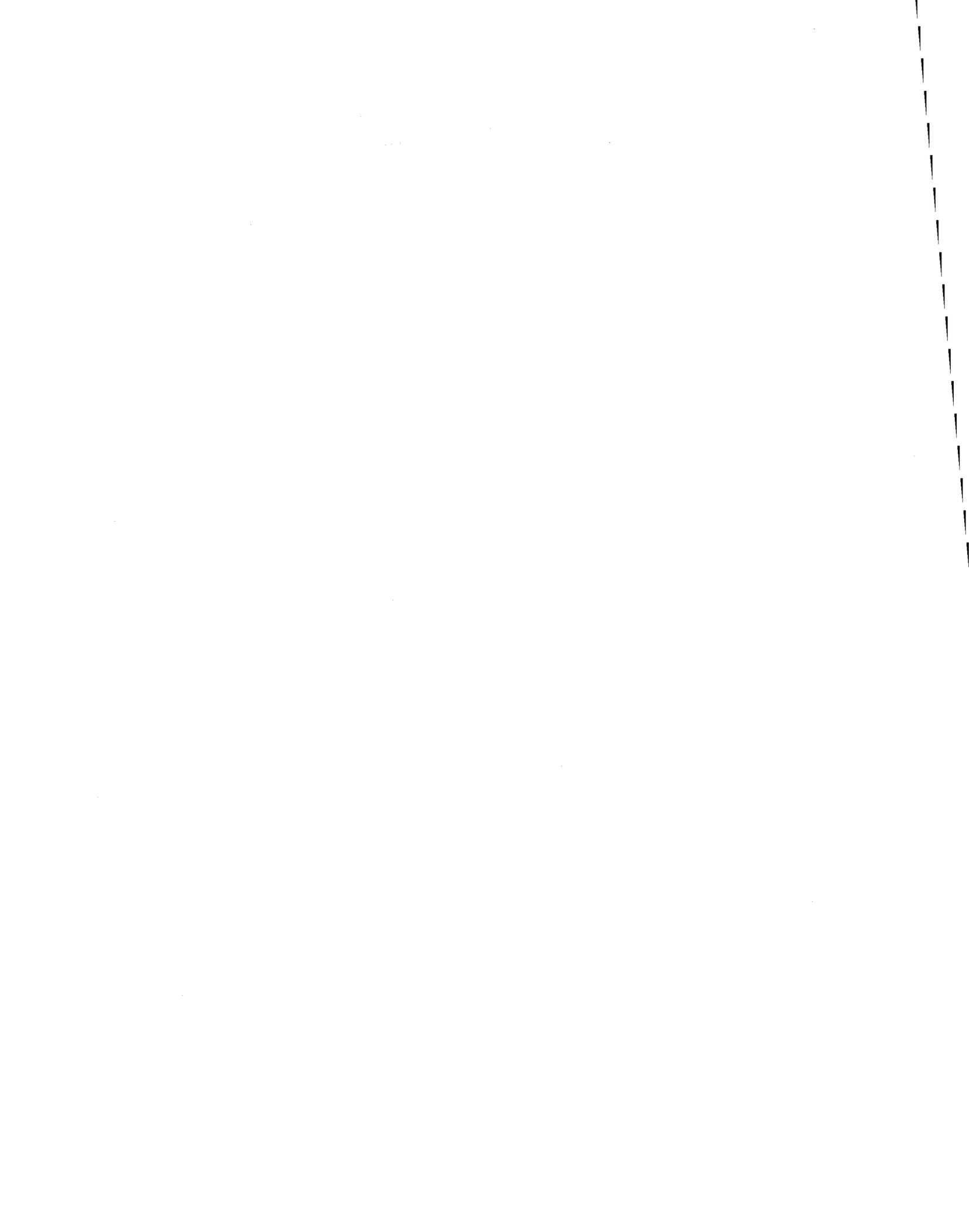
Les nouvelles méthodes d'évaluation environnementales, puisqu'elles sont "intégristes" (la considération de l'environnement biophysique, de l'environnement social - comprenant les aspects culturels, historiques, archéologiques, esthétiques, etc., et de l'environnement économique est le propre du contrôle environnemental), exigent des efforts constants de "multidisciplinarité" et, par voie de conséquence, des échanges soutenus entre les divers membres chargés d'appliquer le processus d'évaluation environnementale et d'en vérifier les résultats.

- Administration publique - population

Le dialogue doit également s'effectuer entre l'Administration publique et la population car on a reconnu (par la force des choses, dira-t-on) la nécessité de connaître les réactions de la population face aux retombées environnementales d'une action soumise au processus de contrôle.

Ainsi, si les structures administratives sont essentielles pour encadrer le contrôle environnemental, encore faut-il qu'elles permettent le fonctionnement optimal du processus d'évaluation. Le respect des nombreuses conditions énumérées plus haut assurera sans aucun doute cet exercice efficace du processus qui débouchera sur l'émergence d'actions humaines de meilleure qualité.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES



CEE (COMMISSION D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE). (1979)
Directives environnementales, guide d'étude d'impact sur l'environnement.
Projet d'extension du Port de Québec, Battures de Beauport, Gouvernement
du Canada.

CCREM ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT TASK FORCE. (1978)
Canadian Environmental Impact Assessment Processes.
A discussion paper for the Canadian Council of Resource and
Environment Ministers, 34 p.

DE BAECQUE, F. (1973)
L'administration centrale de la France
Paris, Armand Colin, Collection U.

DESCOTEAUX, Y et DELISLE, A. (1979)
Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines.
INRS-Eau, rapport rédigé pour Environnement Canada.

EDMOND, D. PAUL. (1978)
Environmental Assessment Law in Canada. Emond-Montgomery Limited,
Toronto, pp. 209-276.

GOVERNEMENT DU CANADA, BUREAU FEDERAL D'EXAMEN DES EVALUATIONS ENVIRON-
NEMENTALES. (1979)
Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière
d'environnement, 12 p.

LAMARQUE, JEAN. (1973)
Droit de la protection de la nature et de l'environnement, Paris,
L.G.D.J. 974 p.

PECHES ET ENVIRONNEMENT CANADA. (1977)
Guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environ-
nement. Commission d'évaluation environnementale, Ottawa, Canada.

PIETTE, JEAN. (1976)
Aspects juridiques des études d'impact sur l'environnement.
Conférence présentée au 14e Congrès de l'Association québécoise des
Techniques de l'Eau, Montréal - pp. 4 - 1 à 4 - 19.

SASSEVILLE, J.L. (1979)
Stratégie pour un contrôle de la qualité des actions humaines.
INRS-Eau, rapport rédigé pour Environnement Canada.

SASSEVILLE, J.L. et MARCEAU, R. (1979)
Le contrôle de la qualité des actions humaines: théorie et méthode.
INRS-Eau, rapport rédigé pour Environnement Canada.