

ANALYSE DES LIMITES DE L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS DANS
LE CADRE DE L'APPLICATION DE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION*
ENVIRONNEMENTALE

par

Francis Jacques

Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de
l'obtention du grade de maître en environnement (M.Env.)

CENTRE UNIVERSITAIRE DE FORMATION EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Sherbrooke, Québec, Canada, mai 2010

IDENTIFICATION SIGNALÉTIQUE

ANALYSE DES LIMITES DE L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS DANS
LE CADRE DE L'APPLICATION DE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE*

Francis Jacques

Essai effectué en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

Sous la direction de Maryse Lemire

Université de Sherbrooke

mai 2010

Mots clés : effets cumulatifs, évaluation environnementale, LCÉE, méthodes
d'évaluation, obstacles et difficultés, suggestions, développement durable

Malgré la disponibilité de directives et une interprétation claire de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les organismes fédéraux trouvent difficile de procéder à l'évaluation des effets cumulatifs (ÉEC) au moment de réaliser les évaluations environnementales (ÉE). Quelles sont alors les limites faisant obstacle à la mise en pratique des obligations légales et de quelles façons pourrait-on les surmonter ? Les principales limites émanent de manquements au niveau méthodologique, alors que la démarche d'évaluation devrait pouvoir s'adapter à la nature singulière de chaque projet. Il est aussi suggéré que l'ÉEC soit amorcée par des efforts stratégiques concertés de planification sectorielle ou régionale et que l'ÉEC associée à l'ÉE de projets individuels vienne compléter et s'intégrer et à cette démarche. L'idée est d'en arriver à servir le développement durable, principe fondamental sur lequel repose la Loi.

SOMMAIRE

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) exige que soient évalués les effets cumulatifs de tout projet assujéti au processus fédéral d'évaluation environnementale (ÉE). Par effets cumulatifs, on entend les changements subis par l'environnement en raison d'une action combinée à d'autres actions humaines passées, présentes et futures. Au Canada, comme ailleurs dans le monde, l'évaluation rigoureuse de cette catégorie d'effets est perçue comme un défi dans le contexte actuel d'évaluation projet par projet. Cet essai aborde alors cette problématique en tentant d'identifier les limites faisant obstacle à la mise en pratique des obligations légales enchâssées dans la LCÉE, ainsi que des façons de les surmonter.

L'objectif général est donc d'identifier les limites de l'évaluation des effets cumulatifs (ÉEC) dans le cadre de la mise en œuvre de la LCÉE et de juger de son applicabilité dans un contexte projet par projet. La réalisation de cet objectif général est rendue possible par la rencontre de trois objectifs spécifiques que sont : 1) Poser un diagnostic descriptif du cadre légal dans lequel s'inscrit l'ÉEC, 2) Effectuer l'analyse critique de la mise en application du cadre légal, et 3) Contribuer au développement méthodologique à l'intérieur du cadre légal actuel, puis suggérer des modifications à l'égard d'une éventuelle révision de celui-ci.

Les concepts d'ÉE et d'ÉEC tirent, tous deux, leur origine des textes de loi américains, plus particulièrement du *National Environmental Policy Act*. Ces concepts ont ensuite été intégrés aux législations de nombreux pays, dont le Canada et les états membres de l'Union européenne. Le concept d'ÉE fut rapidement intégré à la législation canadienne avec le développement d'un premier processus articulé dès 1973, lequel culmina avec l'adoption, en 1995, de la LCÉE, loi intégrant formellement le concept d'effets cumulatifs ainsi que l'obligation de l'évaluation de ceux-ci. Parallèlement, les deux concepts ont également rapidement trouvé leur niche dans la législation provinciale québécoise.

Encore aujourd'hui, la LCÉE est la pièce maîtresse du processus canadien d'ÉE. Puisque la Loi ne fournit pas d'orientation explicite sur la façon d'évaluer les effets cumulatifs, les autorités responsables chargées de mener les ÉEC doivent s'en remettre, essentiellement, à un guide de référence à portée générale préparé par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE).

Malgré le recours à ce guide, la rencontre adéquate des exigences relatives à l'ÉEC enchâssées dans la LCÉE s'avère être un exercice ardu. Les plus importantes raisons sont le manque d'expertise scientifique dans le domaine au sein des organismes fédéraux, l'absence d'une démarche d'évaluation claire et rapide, le difficile accès aux données relatives aux projets antérieurs et futurs, la capacité limitée des analystes à imposer des mesures d'atténuation ou de gestion relative à l'ÉEC, puis les échéances de réalisation réduites. S'y ajoutent l'implication trop locale des promoteurs, l'absence de seuils chiffrables d'atteinte à l'intégrité des composantes valorisées de l'écosystème, l'absence d'un cadre décisionnel permettant de statuer sur l'importance des effets cumulatifs, le difficile partage des coûts associés aux mesures d'atténuation ainsi que le partage des compétences gouvernementales. L'absence d'un mécanisme de quantification de l'état initial des composantes environnementales impliquées dans la prise en compte des effets potentiellement cumulatifs associés aux projets est un autre obstacle. Ces obstacles font en sorte qu'il est difficile de parvenir à réaliser une ÉEC rigoureuse et pertinente qui remplirait son rôle fondamental d'outil de développement durable.

L'analyse de l'application de l'approche préconisée par le guide de l'ACÉE sur un échantillon de trois ÉEC de projets soumis à la Loi, a permis de remettre en question la nécessité d'appliquer intégralement cette approche. La majorité des écarts le guide et le contenu des rapports d'évaluation se sont révélés être attribuables aux difficultés ci-haut mentionnées. La possibilité de mettre à la disposition du praticien d'autres méthodes d'évaluation se doit alors d'être envisagée.

Ainsi, suivant l'analyse comparative d'un certain nombre de méthodes d'ÉEC, la liste de vérification, qui intègre une série de bonnes pratiques d'évaluation, est celle qui fut priorisée. Cette méthode permet d'adapter la démarche d'évaluation à la nature singulière de chaque projet. L'intégration à cette liste de suggestions explicites d'outils techniques d'évaluation est également recommandée, afin de conférer à l'analyste la plus grande latitude possible dans ses possibilités d'action.

La principale suggestion relative à la modification du cadre d'action régissant l'ÉEC au Canada est l'élévation de l'ÉEC au niveau stratégique. Le processus d'ÉEC devrait être amorcé par l'entremise d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES) sectorielles ou régionales réalisées par des comités de concertation. Les résultats de ces évaluations stratégiques devraient ensuite être intégrés aux efforts de planification territoriale. L'ÉEC serait finalement complétée dans les ÉE de projets individuels en analysant les projets passés, présents et futurs en tenant compte des constats découlant de l'étape d'analyse stratégique. Ces analyses ponctuelles se verraient alors facilitées par les efforts déjà déployés en amont dans le cadre des ÉES.

Pour tenter d'intégrer les précédentes suggestions, différentes stratégies d'action pourraient être proposées. D'abord, un projet de loi proposé dans le cadre de l'examen législatif de la Loi pourrait représenter une façon de formaliser les modalités de reddition de compte des comités sectoriels de concertation. Ensuite, un accord de collaboration entre partis intéressés par l'évaluation stratégique des effets cumulatifs des projets à venir pourrait être signé. En dernier lieu, la mise en place d'une plateforme de gestion intégrée dénuée d'assises légales, qui intégrerait la prise en compte des effets cumulatifs, pourrait être proposée.

En somme, le constat à tirer est que oui, l'ÉEC est applicable à un contexte projet par projet tout en nécessitant, toutefois, une révision des façons de procéder. Celle-ci passe par l'intégration d'une prise en compte stratégique des effets cumulatifs des projets à plus grande échelle spatiale comme décisionnelle.