

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

UNE RÈGLE DE L'ART DU GUIDE NATIONAL
POUR DES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES
DURABLES (INFRAGUIDE)

National Guide
to Sustainable
Municipal
Infrastructure



Guide national pour
des infrastructures
municipales
durables

Canada

NRC - CNRC



Federation
of Canadian
Municipalities

Fédération
canadienne des
municipalités



Évaluation environnementale

Version 1.0

Date de publication : février 2005

© 2005 Fédération canadienne des municipalités et le Conseil national de recherches du Canada

ISBN 1-897094-77-9

Le contenu de la présente publication est diffusé de bonne foi et constitue une ligne directrice générale portant uniquement sur les sujets abordés ici. L'éditeur, les auteur(e)s et les organisations dont ceux-ci relèvent ne font aucune représentation et n'avancent aucune garantie, explicite ou implicite, quant à l'exhaustivité ou à l'exactitude du contenu de cet ouvrage. Cette information est fournie à la condition que les personnes qui la consultent tirent leurs propres conclusions sur la mesure dans laquelle elle convient à leurs fins; de plus, il est entendu que l'information ci-présentée ne peut aucunement remplacer les conseils ou services techniques ou professionnels d'un(e) spécialiste dans le domaine. En aucune circonstance l'éditeur et les auteur(e)s, ainsi que les organisations dont ils relèvent, ne sauraient être tenus responsables de dommages de quelque sorte résultant de l'utilisation ou de l'application du contenu de la présente publication.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|------------|
| Introduction | v |
| Remerciements | vii |
| Résumé | xi |
| 1. Généralités | 1 |
| 1.1. Introduction à l'ÉE | 1 |
| 1.2. Terminologie | 2 |
| 1.3. Objet et portée | 3 |
| 1.4. Utilisation du document | 4 |
| 1.5. Glossaire | 5 |
| 2. Justification | 9 |
| 2.1. Contexte (Rôle et valeur de l'ÉE dans la prise de décision au niveau municipal) | 9 |
| 2.2. Avantages d'un processus d'ÉE | 10 |
| 2.3. Difficultés | 11 |
| 3. Méthodologie | 15 |
| 3.1. Principes de l'ÉE | 15 |
| 3.2. Le processus d'ÉE et le cycle du projet | 16 |
| 3.3. Principales étapes de planification de l'ÉE | 17 |
| 3.3.1 Mise en marche / nécessité du projet | 18 |
| 3.3.2 Établissement de la portée de l'ÉE | 20 |
| 3.3.3 Consultation du public et des organismes | 21 |
| 3.3.4 Déterminer les solutions de rechange | 23 |
| 3.3.5 Évaluer et comparer les options | 23 |
| 3.3.6 Description du projet | 24 |
| 3.3.7 Description des conditions de base | 25 |
| 3.3.8 Évaluation des impacts | 25 |
| 3.3.9 Évaluation des effets cumulatifs | 26 |
| 3.3.10 Gestion des effets | 27 |
| 3.3.11 Effets finaux / Évaluation de l'importance des effets | 28 |
| 3.3.12 Documentation de l'ÉE | 29 |
| 3.3.13 Examen et approbation de l'ÉE | 29 |
| 3.3.14 Suivi de l'ÉE | 30 |
| 3.4. ÉE de portée générale | 31 |
| 3.5. ÉE stratégiques | 32 |
| 4. Mise en œuvre de l'ÉE | 35 |
| 5. Évaluation | 37 |
| 6. Limites | 39 |
| Références | 41 |

TABLEAUX

| | |
|--|-----------|
| Tableau 2-1 : Les difficultés et les solutions proposées dans l'exécution d'un ÉE | 11 |
| Tableau 3-1 : Principes de l'ÉE établis par l'IAIA. | 13 |

FIGURES

| | |
|---|-----------|
| Figure 2-1 : Cadre municipale de planification environnementale..... | 9 |
| Figure 3-1 : Aperçu du processus d'ÉE..... | 17 |
| Figure 3-2 : Échelle de consultation du public..... | 19 |

INTRODUCTION

INFRAGUIDE – INNOVATIONS ET RÈGLES DE L'ART

Pourquoi le Canada a besoin d'InfraGuide

Les municipalités canadiennes dépensent de 12 à 15 milliards de dollars chaque année dans le domaine des infrastructures, mais cela semble ne jamais suffire. Les infrastructures actuelles sont vieillissantes et la demande pour un plus grand nombre de routes de meilleure qualité, et pour de meilleurs réseaux potable et d'égout continue d'augmenter. Les municipalités doivent offrir ces services en partie pour satisfaire aux normes plus rigoureuses en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement, et en réaction à la croissance de la population. Dans ce contexte, il est souhaitable de modifier la façon dont nous planifions, concevons et gérons les infrastructures. Ce n'est qu'en agissant ainsi que les municipalités pourront satisfaire les nouvelles demandes dans un cadre responsable sur le plan fiscal et durable sur le plan de l'environnement, tout en préservant la qualité de vie.

C'est ce que le Guide national pour des infrastructures municipales durables : Innovations et règles de l'art (InfraGuide) cherche à accomplir.

En 2001, par l'entremise du programme Infrastructures Canada (IC) et du Conseil national de recherches Canada (CNRC), le gouvernement fédéral a uni ses efforts à ceux de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pour créer le Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide). InfraGuide est à la fois un nouveau réseau national de personnes et une collection de plus en plus importante de règles de l'art publiées à l'intention des décideurs et du personnel technique œuvrant dans les secteurs public et privé. Ces documents, s'appuyant sur l'expérience et la recherche canadiennes, couvrent six domaines clés : voirie municipale, eau potable, eaux pluviales et eaux usées, prise de décisions et planification des investissements, protocoles environnementaux et transport en commun. On peut se procurer une version électronique en ligne ou un exemplaire sur papier des règles de l'art.

Un réseau d'excellence de connaissances

La création d'InfraGuide est rendue possible grâce à une somme de 12,5 millions de dollars d'Infrastructures Canada, des contributions de produits et de services de diverses parties prenantes de l'industrie, de ressources techniques, de l'effort commun des praticiens municipaux, de chercheurs et d'autres experts, et d'une foule de bénévoles du pays tout entier. En regroupant et en combinant les meilleures expériences et les meilleures connaissances des Canadiens, InfraGuide aide les municipalités à obtenir le rendement maximal de chaque dollar investi dans les infrastructures — tout en étant attentives aux répercussions sociales et environnementales de leurs décisions.

Des comités techniques et des groupes de travail formés de bénévoles — avec l'aide de sociétés d'experts-conseils et d'autres parties prenantes — sont chargés des travaux de recherche et de la publication des règles de l'art. Il s'agit d'un système de partage des connaissances, de la responsabilité et des avantages. Nous vous incitons à faire partie du réseau d'excellence d'InfraGuide. Que vous soyez un exploitant de station municipale, un planificateur ou un conseiller municipal, votre contribution est essentielle à la qualité de nos travaux.

Joignez-vous à nous

Communiquez avec InfraGuide sans frais, au numéro **1 866 330-3350**, ou visitez notre site Web, à l'adresse <www.infraguide.ca>, pour de plus amples renseignements. Nous sommes impatients de travailler avec vous.

REMERCIEMENTS

Nous apprécions énormément le dévouement des personnes qui ont donné de leur temps et qui ont partagé leur expertise dans l'intérêt du *Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide)*, et nous les en remercions.

La présente règle de l'art a été réalisée par des groupes issus du monde municipal canadien et des spécialistes du Canada tout entier. Elle est fondée sur de l'information tirée de la revue des pratiques municipales et d'une analyse documentaire approfondie. Les membres du Comité technique sur les protocoles environnementaux d'InfraGuide, dont on trouvera les noms ci-après, ont fourni des conseils et une orientation en rapport avec la rédaction du document. Ils ont été aidés par les employés de la Direction d'InfraGuide et ceux de Lorimer & Associates ainsi qu'une équipe de Marbek Resource Consultants et Dillon Consulting Limited, Canada.

| | |
|-------------------------------|--|
| Anne-Marie Parent, présidente | Conseillère, ville de Montréal (Québec) |
| Margot Cantwell | EDM Environmental Design and Management, Halifax (Nouvelle-Écosse) |
| Andrew Cowan | Énergie, Science et Technologie Manitoba, Winnipeg (Manitoba) |
| Gary Houghton | R.V. Anderson Associates Limited, London (Ontario) |
| Haseen Khan | Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador) |
| Bob Lorimer | Lorimer & Associates, Whitehorse (Yukon) |
| Jim Miller | Ville de Calgary (Alberta) |
| Dan Napier | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Gatineau (Québec) |
| Kathy Strong-Duffin | Ville de Calgary (Alberta) |
| Mary Trudeau | Marbek Resource Consultants, Ottawa (Ontario) |
| Justin Brûlé | Conseiller technique, Conseil national de recherches du Canada, Ottawa (Ontario) |
| Normand Levac | Conseiller technique, Conseil national de recherches du Canada, Ottawa (Ontario) |

De plus, le Comité aimerait exprimer sa sincère reconnaissance aux personnes suivantes pour leur participation aux groupes de travail et au processus de révision.

| | |
|---------------------|--|
| Yves Bourassa | Environnement Canada, Gatineau (Québec) |
| Clare Cattrysse | Pêches et Océans Canada, Ottawa (Ontario) |
| Bas Cleary | St John's (Terre-Neuve-et-Labrador) |
| Maria Elektorowicz | Montréal (Québec) |
| Gary Houghton | RV Anderson Associates Ltd., London (Ontario) |
| Trent Hreno | Conservation Manitoba, Winnipeg (Manitoba) |
| Bob Lorimer | Lorimer & Associates, Whitehorse (Yukon) |
| Allen Lucas | Utilities Kingston, Kingston (Ontario) |
| Kathy Strong-Duffin | Ville de Calgary (Alberta) |
| Bas Cleary | Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, St. John's (Terre-Neuve) |
| Maria Elektorowicz | Université Concordia, Montréal (Québec) |
| Trent Hreno | Conservation Manitoba, Winnipeg (Manitoba) |
| Michael Shaw | Environnement Canada, Burlington (Ontario) |
| Bob Lorimer | Lorimer & Associates, Whitehorse (Yukon) |
| Mary Trudeau | Marbek Resource Consultants, Ottawa (Ontario) |
| Don McKinnon | Dillon Consulting Limited, Toronto (Ontario) |

Cette règle de l'art n'aurait pu voir le jour sans le leadership et les directives du conseil de direction du projet, le Comité sur les infrastructures municipales et le Comité sur les relations dans le domaine des infrastructures du *Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide)* dont les membres sont comme suit :

Conseil de direction :

| | |
|------------------|--|
| Joe Augé | Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) |
| Mike Badham | Conseiller, ville de Regina (Saskatchewan) |
| Sherif Barakat | Conseil national de recherches, Ottawa (Ontario) |
| Brock Carlton | Fédération des municipalités canadiennes, Ottawa (Ontario) |
| Jim D'Orazio | Greater Toronto Sewer and Watermain Contractors Association, Toronto (Ontario) |
| Douglas P. Floyd | Delcan Corporation, Toronto (Ontario) |
| Derm Flynn | Ville d'Appleton (Terre-Neuve-et-Labrador) |
| John Hodgson | Ville d'Edmonton (Alberta) |
| Joan Loughheed | Conseillère, ville de Burlington (Ontario) |

| | |
|----------------------|---|
| Saeed Mirza | Université McGill, Montréal (Québec) |
| Umendra Mital | Ville de Surrey (Colombie-Britannique) |
| René Morency | Régie des installations olympiques, Sutton (Québec) |
| Vaughn Paul | Services consultatifs techniques, Premières Nations d'Alberta, Edmonton (Alberta) |
| Ric Robertshaw | Travaux publiques, région de Peel Brampton (Ontario) |
| Dave Rudberg | Ville de Vancouver (Colombie-Britannique) |
| Van Simonson | Ville de Saskatoon (Saskatchewan) |
| Basil Stewart, maire | Ville de Summerside (Île-du-Prince-Édouard) |
| Serge Thériault | Gouvernement du Nouveau-Brunswick Fredericton (Nouveau-Brunswick) |
| Tony Varriano | Infrastructures Canada, Ottawa (Ontario) |
| Alec Waters | Département des infrastructures d'Alberta Edmonton (Alberta) |
| Wally Wells | The Wells Infrastructure Group Inc. Toronto (Ontario) |

Comité sur les infrastructures municipales :

| | |
|---------------|--|
| Al Cepas | Ville d'Edmonton (Alberta) |
| Wayne Green | Green Management Inc., Mississauga (Ontario) |
| Haseen Khan | Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador St-John's (Terre-Neuve-et-Labrador) |
| Ed S. Kovacs | Ville de Cambridge (Ontario) |
| Saeed Mirza | Université McGill, Montréal (Québec) |
| Umendra Mital | Ville de Surrey (Colombie-Britannique) |
| Carl Yates | Halifax Regional Water Commission (Nouvelle-Écosse) |

Comité sur les relations dans le domaine des infrastructures :

| | |
|-------------------|--|
| Geoff Greenough | Ville de Moncton (Nouveau-Brunswick) |
| Barb Harris | Ville de Whitehorse (Yukon) |
| Joan Lougheed | Conseillère, ville de Burlington (Ontario) |
| Osama Moselhi | Université Concordia, Montréal (Québec) |
| Anne-Marie Parent | Parent Latreille et Associés, Montréal (Québec) |
| Konrad Siu | Ville d'Edmonton (Alberta) |
| Wally Wells | The Wells Infrastructure Group Inc. Toronto (Ontario) |

Membre fondateur :

Association canadienne des travaux publics (ACTP)

RÉSUMÉ

L'évaluation environnementale (ÉE) est un processus systématique servant à dégager, à analyser et à évaluer les effets potentiels que pourraient entraîner des activités proposées et des projets sur l'environnement (y compris le milieu naturel, social, culturel, physique et économique). Le processus d'ÉE vise à réduire ou à éliminer les effets nocifs pour l'environnement dans le but de promouvoir les objectifs de développement durable au sein d'une collectivité. Le processus d'ÉE intervient généralement à l'étape de la mise en œuvre d'une activité ou d'un projet, mais peut aussi être appliqué plus tôt, en tant que processus stratégique servant à évaluer des politiques, des plans et des programmes.

Il importe que les municipalités connaissent les processus d'ÉE étant donné qu'elles pourraient en être le promoteur ou une partie prenante, selon la nature du projet et le promoteur. Une approche systématique et proactive, axée sur les objectifs de l'ÉE, peut être bénéfique aux différents projets et promouvoir les objectifs généraux de durabilité des infrastructures municipales et des collectivités. Certains projets municipaux doivent faire l'objet d'une ÉE en vertu d'exigences fédérales ou provinciales. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) est une loi fédérale applicable à tout ouvrage (projet) ou activité concrète exécuté sur un territoire domanial ou qui nécessite une approbation ou un permis fédéral, bénéficie de crédits fédéraux ou est entrepris sur l'initiative du gouvernement fédéral.

Le présent document livre une information théorique qui aidera les autorités municipales à diriger et à gérer les processus d'ÉE, à agir comme intervenants dans les ÉE et à prendre des décisions favorisant la durabilité des infrastructures municipales. Il expose également quelques pratiques nouvelles et explique comment une approche globale des ÉE peut aider les municipalités à atteindre leurs objectifs de durabilité pour la collectivité.

L'exécution d'une ÉE dans une optique proactive offre de nombreux avantages. Le processus d'ÉE offre comme principal avantage — outre le fait de satisfaire aux éventuelles obligations juridiques et à la responsabilité de diligence raisonnable — celui de permettre aux décideurs de mieux comprendre les effets environnementaux potentiels des projets et la façon de les atténuer. Ce processus comporte d'autres bienfaits, notamment une amélioration des procédés, une meilleure gestion et l'appui du public — avantages associés à l'application d'un processus décisionnel systématique — ainsi qu'une réduction des effets environnementaux, une diminution des coûts globaux du projet et la promotion des objectifs de développement durable, associée à la prise en compte des aspects environnementaux. L'évaluation environnementale de certains projets pourra poser des difficultés, mais il sera possible de les atténuer au moyen d'une approche proactive. Par exemple, établir dès le début quels sont les principaux

intervenants, ministères et organismes susceptibles d'être intéressés par un projet épargnera temps et efforts dans toute l'exécution du projet.

La portée et le niveau de détail d'une ÉE pourront varier considérablement d'un projet à l'autre. Les exigences dépendront de la nature et du lieu d'exécution du projet ainsi que d'autres questions, comme les effets environnementaux potentiels, l'intérêt ou les inquiétudes du public ou bien les questions de compétences. L'étape à laquelle l'ÉE devra être effectuée au cours du cycle du projet peut aussi varier, selon les lois applicables. En règle générale, il est recommandé d'amorcer l'ÉE le plus tôt possible au cours de la planification du projet.

Malgré les nombreuses variantes dans les lois relatives à l'ÉE d'un territoire à l'autre, les étapes du processus sont généralement semblables. Les grandes étapes du processus de planification de l'ÉE sont exposées dans la présente règle de l'art, de la conception du projet aux mesures de suivi.

L'adoption de l'ÉE en tant que processus efficace de planification et de décision pour les municipalités nécessite un engagement ferme à l'égard de la protection de l'environnement, exprimé sous la forme d'une vision communautaire ou d'un plan stratégique. Cet engagement ou ce plan de haut niveau sont nécessaires pour établir les objectifs environnementaux et les principes sur lesquels se fondera l'ÉE. Le plan et l'orientation générale de la municipalité pourront éclairer les décisions à prendre lorsque des intervenants mettront en question les recommandations concernant le processus d'ÉE. Même dans les cas où l'ÉE ne constitue pas une exigence légale, le cadre et le processus décisionnel solides qu'offre l'ÉE pourront servir aux municipalités pour guider l'aménagement des terres et le développement des infrastructures.

On ne peut s'attendre à ce que les membres du personnel municipal acquièrent une parfaite connaissance de tous les aspects du processus d'ÉE sur leur territoire. Cependant, même une compréhension fragmentaire de l'ÉE sera utile — notamment, la connaissance des organismes, des intervenants et des processus offrira des avantages considérables. Si la municipalité ne peut trouver les ressources nécessaires à l'interne, ou si un projet nécessite l'intervention d'experts de l'extérieur, une capacité adéquate à l'interne facilitera la gestion des experts extérieurs et assurera une communication efficace avec les décideurs. Au moment de déterminer quelles sont les ressources externes appropriées, la municipalité devra rechercher des professionnels détenant des titres de compétence ainsi qu'une expérience reconnue dans les domaines pertinents.

Les autorités municipales peuvent évaluer l'application de l'ÉE dans deux grands secteurs. Le premier secteur d'évaluation est la gestion du processus, y compris le niveau de mise en œuvre et le degré d'engagement proactif de la municipalité à l'égard d'une approche stratégique et dynamique des ÉE. Des mesures clés en matière de gestion peuvent servir à évaluer les éléments de gestion intervenant

dans la mise en œuvre du processus (comme le coût des processus d'ÉE en tant que pourcentage des coûts totaux du projet). L'autre aspect de l'évaluation est la mesure des avantages obtenus par la mise en œuvre des résultats issus du processus d'ÉE en termes de bienfaits environnementaux, sociaux et économiques. Il est plus difficile de mesurer les bienfaits de l'ÉE en termes d'infrastructures durables ou d'atteinte des objectifs plus généraux en matière de durabilité. Cependant, le suivi des résultats obtenus des projets d'ÉE pourra fournir de l'information précieuse pour les indicateurs de développement durable de la municipalité. De plus, les modifications apportées à un projet à la suite d'un processus d'ÉE pourront procurer divers avantages, notamment des améliorations environnementales à court et à long terme, des indices de satisfaction du public ainsi que la participation de la population aux consultations municipales, de même que des économies de coûts associées aux choix d'une option optimale pour le projet.

Les municipalités disposent d'une foule de sources d'information en matière d'ÉE. Dans le cas des processus d'ÉE provinciaux ou territoriaux, les municipalités auront intérêt à communiquer avec le ministère ou l'organisme concerné et de visiter son site Web avant d'entreprendre l'ÉE, afin de s'assurer de satisfaire aux textes législatifs et aux lignes directrices les plus récents. Quant aux lois fédérales, il convient de visiter le site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. La municipalité trouvera dans ces sources d'information les détails sur les conditions nécessitant l'exécution d'une ÉE, les exemptions ou les exclusions du processus d'ÉE, les niveaux ou les catégories d'ÉE, les personnes-ressources ainsi que les processus propres aux lois applicables. Les sites Web proposent généralement des guides pour les promoteurs et le public ainsi que des liens vers les textes de loi.

1. GÉNÉRALITÉS

1.1 INTRODUCTION À L'ÉE

L'évaluation environnementale (ÉE)¹ est un processus systématique servant à déterminer, à analyser et à évaluer les effets que pourraient entraîner des activités proposées et des projets sur l'environnement.² Le processus d'ÉE vise à réduire ou à éliminer les effets nocifs sur le milieu naturel, social, culturel, physique et économique, dans le but de promouvoir les objectifs de développement durable au sein d'une collectivité. L'ÉE établit un cadre permettant l'examen des solutions de rechange et favorise la réduction des effets nocifs et l'optimisation des avantages des projets à l'étape de la planification et de la conception. Le processus d'ÉE intervient généralement à l'étape de la mise en œuvre d'une activité ou d'un projet, mais peut aussi être appliqué plus tôt, pour évaluer des politiques, des plans et des programmes. On parle alors d'évaluation environnementale stratégique ou ÉES.

L'ÉE remonte aux années 1960, au moment où les effets combinés de l'accroissement démographique, de l'urbanisation, de l'industrialisation et de l'exploitation des ressources naturelles ont commencé à se faire sentir sur l'environnement. Des pressions publiques croissantes ont forcé les gouvernements à gérer les processus de développement de façon à éviter les effets nocifs pour l'environnement. Aux États-Unis, la *National Environmental Policy Act (NEPA)* a été promulguée en 1970. Plus tard, les autorités fédérales et provinciales canadiennes établissaient les premières exigences en matière d'évaluation environnementale, notamment le *Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE)* et la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario. Au départ, le PEEE était une ligne directrice, mais il a acquis le statut de décret en 1984 suivi, en 1995, de la promulgation d'un texte de loi de portée plus générale, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE)*. Au niveau provincial-territorial, diverses lois sur l'évaluation environnementale ont été promulguées afin de préciser les exigences et les processus relevant des provinces et des territoires en matière d'ÉE.

L'ÉE n'est guère réglementée au niveau municipal, bien que quelques municipalités intègrent des objectifs de protection de l'environnement dans leurs politiques et leurs règlements, comme les plans stratégiques communautaires et les plans officiels (utilisation des terres) destinés à orienter le développement de la collectivité. L'ÉE peut compléter d'autres mécanismes municipaux à vocation environnementale. Parmi les avantages que procure l'ÉE, mentionnons :

¹ Les termes « évaluation environnementale » (ÉE) et « étude d'impact environnemental » (ÉIE) sont interchangeables et désignent une réalité autre que l'étude environnementale d'un lieu qui mesure la contamination du sol et des eaux souterraines d'une propriété.

² Le terme « environnement » prend un sens élargi dans la plupart des lois sur l'ÉE pour englober le milieu naturel, social, culturel, physique et économique.

L'ÉE procurera des avantages d'autant plus immédiats qu'elle bénéficiera d'un appui ferme à l'égard de la protection de l'environnement, exprimé dans une vision communautaire et des plans stratégiques municipaux. Même dans les cas où l'ÉE ne représente pas une exigence, le processus systématique qu'il suppose peut servir de modèle de processus décisionnel favorisant une infrastructure municipale durable. Les hauts dirigeants municipaux peuvent s'assurer d'une mise en œuvre efficace du processus d'ÉE en évaluant l'exécution et les résultats des projets d'ÉE.

Avantages de l'ÉE

L'ÉE permet aux décideurs de mieux comprendre les effets environnementaux potentiels des projets et la façon de les atténuer. D'autres avantages en découlent, notamment :

- amélioration des processus et de la gestion à l'intérieur d'un cadre assurant de meilleures décisions et l'adhésion du public aux projets et activités.
- réduction des effets sur l'environnement.
- possibilité de réduire les coûts globaux d'un projet par l'examen des enjeux avant la prise de décisions.
- promotion des objectifs de développement durable associée à la prise en compte des aspects environnementaux.

1.2 TERMINOLOGIE

Plusieurs termes sont associés aux processus d'évaluation environnementale au Canada. Le présent document utilise le terme « évaluation environnementale » dans un sens général, pour désigner le processus servant à déterminer et à mesurer les effets environnementaux d'un projet ou d'une activité proposée et à élaborer des mesures pour les atténuer. Dans le présent Guide, ce processus est désigné par « ÉE », ce concept étant aussi désigné ailleurs par « étude d'impact environnemental » (ÉIE) ou « étude d'impact environnemental et social » (ÉIES).

L'ÉE en tant que processus volontaire

La présente règle de l'art recommande que, même si un projet n'est pas assujéti à une ÉE aux termes des lois applicables, les municipalités effectuent une ÉE informelle en tant que mesure interne volontaire. La nécessité d'exécuter ce processus peut être implicite dans le cas de politiques ou de règlements comportant la nécessité de prendre des mesures d'atténuation dans certaines situations. Même si un tel cas ne se présente pas, la municipalité peut tirer des avantages considérables à examiner à l'interne les conséquences environnementales potentielles d'un ouvrage, même d'une activité simple. Elle pourra ainsi découvrir des lacunes dans la planification, des conséquences imprévues ou peut-être des solutions plus économiques. Ces examens volontaires n'ont pas à être très élaborés pour être efficaces et procurer des avantages précieux.

1.3 OBJET ET PORTÉE

Les lois sur l'évaluation environnementale et les exigences qui y sont associées sont complexes et en constante évolution. Il importe que les municipalités connaissent ces processus et fassent preuve de prévoyance en y participant dès le début et en s'efforçant d'en mener à bien les objectifs, car elles sont appelées à en assumer le rôle de promoteur ou de partie prenante, selon la nature du projet. En tant que promoteur, la municipalité pourra être assujettie aux lois provinciales ou fédérales en matière d'ÉE pour les projets qu'elle exécute directement ou par l'entremise de partenaires. Dans d'autres cas, la municipalité peut agir comme partie prenante à un processus d'ÉE et devoir y participer ou y fournir une orientation afin que ses objectifs environnementaux soient pris en compte dans le projet.

La présente règle de l'art se veut un aperçu du processus d'ÉE destiné à aider les municipalités à comprendre :

- la nature de l'ÉE;
- les objectifs de l'ÉE, entre autres :
 - la planification et l'adaptation des projets dans un souci d'élimination ou d'atténuation des effets nocifs pour l'environnement;
 - les actions en matière de conception de projet ou d'atténuation axées sur la réduction des effets nocifs

pourquoi les municipalités devraient intégrer une ÉE dans la planification de leurs projets;

- le rôle de l'ÉE dans le contexte municipal;
- le processus et les méthodologies de l'ÉE;
- les avantages de la participation et de la consultation du public et des Premières nations en ce qui concerne l'ÉE;
- les difficultés qui se posent aux municipalités dans leur participation à l'ÉE;
et
- les nouvelles pratiques dans le domaine de l'ÉE.

Le présent document n'est pas un guide pour la préparation d'évaluations environnementales. Les ÉE sont généralement élaborées par des groupes d'étude multidisciplinaires dont les membres possèdent une formation dans diverses disciplines environnementales. La présente règle de l'art vise plutôt à livrer une information théorique sur l'ÉE qui aidera les décideurs municipaux à :

- comprendre le rôle de l'ÉE dans la planification de projet;
- déterminer les situations dans lesquelles une ÉE est nécessaire ou offrirait de précieux avantages;

- contribuer à la préparation de demandes de propositions pour l'exécution d'une ÉE;
- comprendre les avantages qu'offre l'ÉE pour la prise de décisions axées sur les infrastructures municipales durables; et
- agir comme intervenants dans les ÉE menées par d'autres promoteurs ou organismes.

En définitive, le présent document veut promouvoir l'utilisation de l'ÉE par les municipalités canadiennes ainsi que l'évolution de cette pratique.

1.4 UTILISATION DU DOCUMENT

La **Section 2 — Justification** donne un aperçu de la raison d'être et des avantages des ÉE dans le contexte de la planification de projets et d'activités de développement.

La **Section 3 — Méthodologie** décrit un processus d'ÉE type et présente quelques méthodes d'exécution d'une ÉE.

La **Section 4 — Mise en œuvre** explique comment une municipalité peut appuyer l'utilisation de l'ÉE.

La **Section 5 — Évaluation** explique en quoi il importe que les autorités supérieures participent au suivi des processus d'ÉE.

Le présent document s'inscrit dans un ensemble de règles de l'art destinées à éclairer les décisions des élus, de la haute direction et du personnel administratif des municipalités en matière d'infrastructures durables. À l'instar d'autres règles de l'art, il soutient une approche stratégique et proactive qui intègre la gestion des infrastructures dans une vision municipale à long terme, assortie d'objectifs stratégiques et de processus de planification. Ces règles de l'art présentent des méthodes ou des outils d'orientation et d'évaluation qui complètent et soutiennent l'application efficace de l'évaluation environnementale. Les lecteurs du présent document pourront aussi bénéficier de la lecture des documents suivants :

- *Engagement stratégique des municipalités envers l'environnement* (groupe Protocoles environnementaux (PE))
- *Prise en compte des résultats environnementaux dans la prise de décision* (groupe Protocoles environnementaux (PE))
- *L'élaboration d'indicateurs et de points de référence* (groupe Prise de décisions et planification des investissements)

1.5 GLOSSAIRE

Remarque : Les définitions suivantes peuvent ne pas correspondre à la terminologie appliquée dans les différents textes de loi en matière d'ÉE. Les différences terminologiques peuvent avoir des implications juridiques importantes. Par conséquent, il convient de consulter les textes réglementaires pertinents au moment d'envisager la mise en œuvre d'un projet.

Autre méthode ou moyen — autre façon d'appliquer la solution proposée (p. ex., autre tracé de route, autre conception d'installation, autres mesures d'atténuation).

Développement durable — développement permettant de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. Selon d'autres définitions, le développement durable représente une amélioration soutenue et équitable de la qualité de vie qui tient compte de la nécessité de ne pas dépasser la capacité de l'environnement à se rétablir et à absorber les déchets.

Effet environnemental — tout changement, positif ou négatif, qu'un projet peut entraîner sur l'environnement, notamment en ce qui concerne les conditions sanitaires ou socioéconomiques, le patrimoine physique ou culturel ainsi que l'utilisation des terres et des ressources.

Effet final — effet résiduel après l'application de mesures d'atténuation.

Effet nocif — effet nuisible pour l'environnement.

Effet résiduel — voir « effet final ».

Élément déclencheur — action ou élément rendant nécessaire l'exécution d'un processus d'ÉE.

Élément écosystémique important — toute composante environnementale jugée importante pour le promoteur, le public, les scientifiques ou le gouvernement participant au processus d'évaluation, cette importance pouvant être déterminée par des valeurs culturelles ou des préoccupations scientifiques.

Environnement — comprend généralement les composantes naturelles, biophysiques, sociales, économiques, sanitaires et culturelles du milieu.

Établissement de la portée de l'évaluation — processus visant à définir les éléments sur lesquels doit porter l'ÉE, y compris les aspects environnementaux et les composantes du projet à considérer.

Étude d'impact environnemental — même processus que l'ÉE.

Étude environnementale d'un lieu — évaluation d'une propriété ou d'une terre pour en mesurer les niveaux de contamination du sol ou des eaux souterraines.

Évaluation de l'importance des effets — processus visant à déterminer la valeur de l'effet net ou résiduel en mesurant, par exemple, l'ampleur, la durée et la fréquence de l'effet ainsi que la sensibilité du milieu affecté.

Évaluation des effets cumulatifs — mesure des effets graduels d'une action sur l'environnement lorsque ces effets sont combinés à ceux d'actions passées, présentes ou futures.

Évaluation environnementale de portée générale — certains territoires ont prévu des dispositions pour la préparation d'ÉE de portée générale, qui sont des processus de planification préapprouvés relatifs à certains types d'infrastructures ou d'activités. Les ée de portée générale comprennent généralement une disposition prévoyant le renvoi de l'ÉE à un niveau supérieur en présence d'effets nocifs pour l'environnement ou de préoccupations formulées par les intervenants.

Évaluation environnementale stratégique — évaluation, au moyen d'un processus d'ÉE, de politiques, de plans et de programmes susceptibles d'avoir des conséquences environnementales.

Examen préalable — évaluation de premier niveau visant à déterminer les effets potentiels; peut révéler la nécessité d'effectuer une évaluation plus poussée.

Examen préalable par catégorie — en vertu de la *loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), l'examen environnemental préalable de certains projets peut être rationalisé au moyen d'un examen préalable par catégorie, qui consiste en un processus préapprouvé résumant les connaissances accumulées des effets environnementaux d'un type de projet donné ainsi que les mesures connues servant à éliminer ou à atténuer ces effets éventuels.

Gestion adaptive — processus systématique visant une amélioration continue des politiques et des pratiques par l'expérience de leur mise en œuvre.

Mesures d'atténuation — élimination, réduction ou maîtrise d'effets nocifs d'un projet au moyen d'une action ou d'une activité; y est assimilée l'indemnisation des dommages causés.

Promoteur — personne ou organisation, autorité ou gouvernement qui propose un projet.

Solution de rechange — moyen substitutif de résoudre un problème ou une lacune.

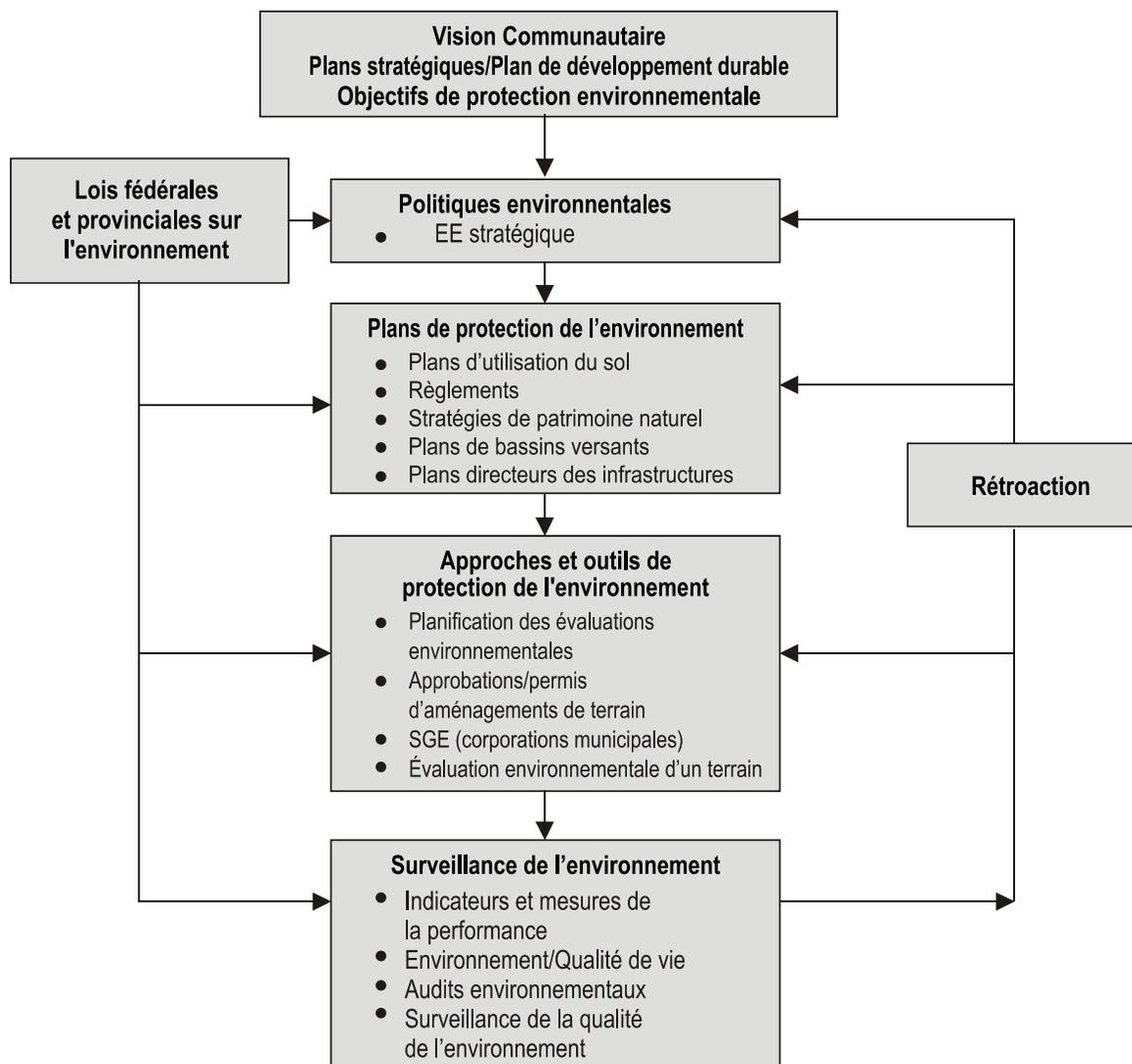
Substance nocive — toute substance qui, rejetée dans l'environnement, est susceptible de nuire à l'habitat ou aux populations fauniques ou à la santé humaine.

2. JUSTIFICATION

2.1 CONTEXTE (RÔLE ET VALEUR DE L'ÉE DANS LA PRISE DE DÉCISION AU NIVEAU MUNICIPAL)

Comme le montre la Figure 2-1, l'ÉE est l'une des composantes d'un système plus vaste de protection de l'environnement et de planification du développement durable d'une municipalité. La mise en œuvre d'une ÉE requiert un cadre de référence. Les politiques et les plans élaborés par une municipalité dans le domaine de l'environnement forment ce cadre qui, en retour, doit refléter la vision de la collectivité, comme le montre la structure hiérarchique illustrée à la Figure 2-1.

Figure 2-1 : Cadre municipal de planification environnementale.



*SGE : Systèmes de gestion environnementale

L'évaluation environnementale peut être intégrée à deux points dans ce cadre de planification général. D'abord, par l'application d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES), au moment d'élaborer les politiques environnementales, comme le montre la boîte « Politiques environnementales », Figure 2-1. Le second point où s'applique plus généralement l'ÉE est l'évaluation des projets, proposés soit par la municipalité ou d'autres promoteurs. Ce point est indiqué par la boîte « Outils de protection de l'environnement », Figure 1. Dans ce contexte, l'ÉE peut être considérée comme une démarche de protection de l'environnement permettant l'incorporation d'objectifs et de politiques environnementaux ou de plans de protection de l'environnement d'une municipalité dans le processus de planification des projets. L'ÉE en elle-même n'assure pas un développement durable, mais elle peut guider les décideurs vers cet objectif. Elle les aide à déterminer s'il est possible d'exécuter une activité humaine donnée tout en réduisant au minimum les effets environnementaux.

Un des principaux éléments du cadre de planification illustré à la Figure 2-1 est le processus de rétroaction à toutes les étapes du cadre. Cette rétroaction peut servir à établir une approche de gestion adaptative, dans laquelle l'expérience acquise lors de la mise en œuvre se reflète dans l'élaboration des politiques et des plans.

2.2 AVANTAGES D'UN PROCESSUS D'ÉE

Comme nous l'avons mentionné, l'ÉE est un processus systématique qui lie les effets nocifs potentiels d'un projet à des impacts environnementaux. Une approche éclairée et proactive du processus d'ÉE permet aux décideurs de mieux saisir les coûts environnementaux, sociaux et économiques éventuels et de les réduire. Cette connaissance éclairée des décideurs, principal avantage de l'ÉE, procure d'autres bienfaits, notamment :

Amélioration des processus et de la gestion

- Les obligations juridiques révélées par les éléments déclencheurs pertinents sont satisfaites.
- La gestion du risque et les communications s'en trouvent améliorées et l'obligation de diligence raisonnable est satisfaite.
- Une meilleure planification du développement démontre le souci de la municipalité d'assurer la gestion de l'environnement, de faire preuve de leadership et de conserver la confiance du public.
- Le promoteur du projet obtient une plus grande assurance quant au processus d'approbation.
- La participation des intervenants et la communication entre les parties sont mieux définies et plus transparentes.
- L'application d'un processus transparent améliore les possibilités de créer des liens avec les collectivités, y compris celles des Premières nations.

- Le soutien ou les inquiétudes des parties prenantes à l'égard du projet sont exposés clairement.
- La transparence du projet réduit le risque d'ingérence politique.

Réduction des effets sur l'environnement

- Les effets nocifs peuvent être recensés, évalués, atténués ou éliminés avant la mise en œuvre du projet.
- Les effets cumulatifs peuvent être mieux compris et pris en compte.

Économies de coûts

- La diminution des effets environnementaux permet de réduire ou d'éliminer les coûts sociaux.
- Un processus bien défini et la participation des intervenants en temps voulu évitent la remise en question des décisions au moment où le projet est déjà avancé, ce qui peut signifier une économie de coût pour le promoteur.

Promotion des objectifs de développement durable Building and B

- Les milieux naturels, sociaux, culturels, physiques et économiques sont pris en compte dans l'élaboration du projet.

2.3 DIFFICULTÉS

Les ÉE peuvent être complexes et, dans le cas de projets de grande envergure ou controversés, nécessiter des ressources et des délais considérables. Les paragraphes qui suivent présentent les difficultés qui pourraient se poser aux municipalités dans l'exécution d'un ÉE et proposent des solutions possibles.

Tableau 2-1 : Les difficultés et les solutions proposées dans l'exécution d'un ÉE.

| Difficultés | Solutions |
|--|---|
| <p>Durée et coût — Une ÉE peut augmenter la durée et le coût de planification d'un projet dès le départ. La nécessité d'obtenir les autorisations peut prolonger les échéanciers et retarder le début de la construction.</p> | <p>Les promoteurs et les municipalités doivent tenir compte des coûts et des délais associés à l'exécution d'une ÉE. L'ÉE représente généralement une petite fraction des coûts totaux et peut procurer des économies substantielles en permettant que le projet soit bien planifié dès le départ. Les projets devraient être entrepris plus tôt, compte tenu du délai requis pour effectuer l'ÉE et obtenir les autorisations nécessaires.</p> |
| <p>Perte de contrôle — Les promoteurs ont souvent l'impression qu'ils vont perdre de leur pouvoir décisionnel en entreprenant une ÉE, surtout si le public est concerné.</p> | <p>L'ÉE fournit un cadre de planification et de prise de décisions. Les promoteurs ne sont pas obligés d'adopter les suggestions des parties prenantes. Le promoteur demeure donc largement responsable du processus décisionnel. L'application de mesures d'atténuation comme condition d'approbation est</p> |

| Difficultés | Solutions |
|---|---|
| | généralement négociée avec l'organisme chargé d'approuver le projet. |
| Connaissances spécialisées — Les connaissances spécialisées en matière d'ÉE peuvent faire défaut, surtout dans le cas de petites municipalités. | Les ÉE sont généralement entreprises par des conseillers externes possédant des connaissances d'expert dans l'exécution d'ÉE. Les membres du personnel municipal désireux de parfaire leurs connaissances en ÉE peuvent suivre une formation en ÉE donnée par différents organismes (comme l'ACÉE). |
| Portée de l'ÉE — L'une des plus grandes difficultés du processus d'ÉE est d'en établir la portée, c'est-à-dire quelles sont les composantes du projet à évaluer, comment mener cette évaluation et à quel niveau de détail. | La préparation d'un premier document établissant la portée, ou le cadre de référence, de l'ÉE peut éclairer la prise de décision à cet égard en y faisant participer le public et les organismes. Une ÉE dont on a préalablement établi la portée offre une meilleure orientation et une plus grande assurance au promoteur dans l'exécution d'un ÉE. |
| Effets cumulatifs — Malgré la mise au point de multiples méthodes ou modèles permettant d'évaluer les effets cumulatifs, la tâche de mesurer la possibilité que des effets du projet se combinent à ceux de projets ou d'activités à venir reste une difficulté de taille. | Les attentes liées à l'évaluation des effets cumulatifs sont plus modestes depuis quelques années. Plutôt que de tenter d'évaluer les effets en détail, on s'efforce maintenant de mesurer la possibilité qu'ils se manifestent puis d'établir les mécanismes de surveillance et d'intervention appropriés. Les plans environnementaux à plus grande échelle (comme les plans de gestion de bassins hydrographiques) peuvent aussi éclairer l'évaluation des effets cumulatifs. |
| Politique — L'ingérence politique peut influencer sur le processus d'ÉE. | Il est à espérer que la présente règle de l'art aidera les décideurs municipaux à comprendre les exigences de l'ÉE et la nécessité d'éviter l'ingérence politique, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Les chefs politiques doivent être informés régulièrement par les membres du personnel et être invités aux principaux événements publics pertinents. |
| Volonté insuffisante — Une volonté déficiente de la municipalité à l'égard de la protection de l'environnement se traduira par des ressources insuffisantes, un processus approximatif de collecte et d'analyse de l'information ainsi que des relations tendues avec les autres parties prenantes du processus. | Un engagement ferme des autorités municipales à l'égard de l'environnement est essentiel pour permettre à une municipalité d'espérer des résultats satisfaisants du processus d'ÉE. Un engagement stratégique des autorités municipales à exécuter les ÉE de façon proactive et transparente sera aussi profitable à cet égard. |
| Monopolisation du personnel — L'exécution d'une ÉE peut demander une contribution importante du personnel, soit pour gérer le projet ou pour y travailler avec les conseillers (p. ex. pour obtenir l'information nécessaire, coordonner les | Les membres du personnel doivent disposer de suffisamment de temps pour participer aux ÉE, surtout s'ils sont chargés des les coordonner. Il peut être nécessaire d'affecter une ou plusieurs personnes à l'exécution des ÉE. De plus, offrir une formation à |

| Difficultés | Solutions |
|--|--|
| activités de consultation, informer le conseil, répondre aux demandes de renseignements du public, etc.). | certains membres clés du personnel pourra contribuer à réduire le temps que le personnel doit consacrer aux ÉE. |
| Application de plus d'une loi en matière d'ÉE — Un projet pourra être assujéti à plus d'un processus d'ÉE. Cette situation peut créer de l'incertitude chez le promoteur en raison de la nécessité de satisfaire à différentes exigences et d'obtenir plus d'une autorisation. | Certains gouvernements provinciaux ont conclu des accords d'harmonisation des ÉE avec les autorités fédérales. En l'absence d'un tel accord, les gouvernements collaborent ensemble à l'exécution des ÉE, mais le promoteur a une plus grande responsabilité de veiller à ce que toutes les exigences aient été satisfaites. |

La principale mesure permettant de prévenir les difficultés qui pourraient se poser dans l'exécution d'une ÉE consiste à adopter le processus dans une démarche proactive, de façon à disposer de suffisamment de temps à chacune des étapes. L'aspect du temps est particulièrement important quand il s'agit de rechercher les parties et les ministères ou agences gouvernementales intéressés, de communiquer avec eux et de les faire participer au projet.

3. MÉTHODOLOGIE

3.1 PRINCIPES DE L'ÉE

Bien qu'il n'existe pas de norme mondiale en matière d'évaluation environnementale, la plupart des ÉE suivent un processus semblable et respectent un ensemble de principes comparable. En l'absence d'une norme pour l'ÉE, l'International Association for Impact Assessment (IAIA) a établi certains principes devant guider la pratique de l'ÉE et en promouvoir l'avancement. Ces principes sont résumés ci-dessous.

Tableau 3–1 : Principes de l'ÉE établis par l'IAIA

| | |
|---------------------------|--|
| Fonctionnelle | Le processus doit éclairer la prise de décision et permettre la protection de la collectivité. |
| Rigoureuse | Le processus doit intégrer les « meilleurs principes scientifiques applicables ». |
| Pratique | Le processus doit produire de l'information et des résultats, utiles à la résolution des problèmes. |
| Pertinente | Le processus doit fournir une information suffisante, fiable et utilisable pour la prise de décisions. |
| Économique | Le processus doit atteindre ses objectifs dans les limites de l'information, du temps, des ressources et des méthodes disponibles. |
| Efficient | Le processus doit exercer le moins de pression possible en termes de temps et de coûts pour les promoteurs et les participants. |
| Ciblée | Le processus doit porter sur des effets environnementaux significatifs et des questions essentielles. |
| Adaptive | Le processus doit être adapté aux conditions et aux circonstances des projets examinés. |
| Participative | Le processus doit fournir des possibilités adéquates d'informer les parties intéressées et d'en permettre la participation. |
| Interdisciplinaire | Le processus doit appliquer les méthodes appropriées des disciplines biophysiques et socioéconomiques pertinentes. |
| Crédible | Le processus doit être mené avec professionnalisme, rigueur, équité, objectivité, impartialité et dans un souci d'équilibre. |
| Intégrée | Le processus doit englober les liens mutuels entre les aspects sociaux, économiques et biophysiques. |
| Transparente | Le processus doit adopter une approche claire et garantir l'accès du public à l'information. |
| Systematique | Le processus doit permettre un examen complet de toute l'information pertinente sur les milieux touchés, de toutes les solutions proposées et des mesures d'atténuation. |

3.2 LE PROCESSUS D'ÉE ET LE CYCLE DU PROJET

La portée et le niveau de détail peuvent varier considérablement d'un ÉE à l'autre. L'exécution d'une ÉE pourra demander quelques jours ou plusieurs années et la documentation nécessaire pourra se résumer à une simple feuille de vérification de une page ou comprendre plusieurs volumes de centaines de pages. Au nombre des facteurs déterminant la portée d'une ÉE, citons :

- la complexité du projet;
- la complexité des questions environnementales liées au projet;
- l'échelle géographique du projet et la région ciblée;
- le caractère sensible de la région concernée;
- les exigences relatives aux territoires et les questions de compétence;
- le risque d'effets environnementaux et leur importance;
- le niveau d'inquiétude par rapport au projet; et
- les exigences des lois applicables à l'ÉE.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

La LCÉE est une loi fédérale applicable à tout ouvrage (projet) ou activité concrète :

- exécuté sur un territoire domanial
- qui nécessite une autorisation ou un permis fédéral
- qui bénéficie de crédits fédéraux
- qui est entrepris sur l'initiative du gouvernement fédéral

En vertu de la LCÉE, une ÉE peut être exécutée en tant qu'examen préalable, étude approfondie ou examen par une commission. Au moins un ministère fédéral agit comme autorité responsable (AR), chargée de superviser et d'approuver l'ÉE.

Bien qu'elle puisse s'appliquer à une politique, à un plan ou à un programme (on parle alors d'évaluation environnementale stratégique, ou ÉES), l'ÉE est généralement appliquée à un projet. L'étape à laquelle l'ÉE est déclenchée au cours du cycle du projet varie selon la loi qui s'applique. Certaines ÉE sont menées très tôt dans le processus de planification (p. ex. *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario), en raison de l'exigence d'évaluer la nécessité du projet et les solutions de rechange (voir les détails à la section 3.3). Sous le régime d'autres lois, l'ÉE est entreprise beaucoup plus tard au cours du cycle du projet (p. ex., après la détermination du projet ou de l'« ouvrage ») et l'ÉE vise donc principalement à mesurer les effets environnementaux du projet et à déterminer les mesures d'atténuation appropriées. *Selon les règles de pratique, il est préférable que l'ÉE soit mise en œuvre le plus tôt possible au cours de la planification du projet.*

De même, l'action donnant lieu à l'exécution d'un processus d'ÉE peut varier. Dans certains cas, l'ÉE sera déclenchée par une demande de permis autorisant le promoteur à entreprendre une composante du projet. Il peut s'agir, par exemple, d'un permis de pêche, de rejet de déchets ou d'utilisation de l'eau. L'ÉE pourra aussi être déclenchée si un organisme gouvernemental participe au projet, par exemple en y contribuant sous forme d'aide financière ou de ressources foncières. Dans certains territoires, la nécessité de mener une ÉE ou l'ampleur de l'évaluation dépendent du type de projet envisagé.

Les municipalités doivent communiquer avec leur bureau d'ÉE provincial-territorial ou fédéral le plus tôt possible après la conception du projet. Le promoteur pourra ainsi optimiser le contrôle des différentes étapes du processus et être informé tôt de l'éventuelle complexité de l'ÉE et des ressources qui pourraient être nécessaires pour la mener à bien. La municipalité disposera ainsi d'un outil de planification et de budgétisation précieux.

La nécessité d'obtenir des autorisations du ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO), en vertu de la *Loi sur les pêches*, en raison d'effets nocifs du projet sur l'habitat du poisson et les populations halieutiques constitue un élément déclencheur courant sous le régime de la LCÉE. Souvent, il est nécessaire de fournir des renseignements sur l'élaboration du projet — du moins, de nature théorique — notamment les mesures d'atténuation envisagées, afin de permettre l'exécution de l'examen préliminaire aux fins de l'ÉE.

Harmonisation et coordination des ÉE

Certains projets peuvent être assujettis aux processus d'ÉE provinciaux et fédéraux. Des provinces ont conclu des accords d'harmonisation permettant l'exécution d'une seule ÉE répondant aux exigences provinciales et fédérales ainsi que la coordination des autorisations. En l'absence d'accord, les promoteurs doivent généralement produire des rapports d'ÉE séparés et demander des autorisations distinctes.

3.3 PRINCIPALES ÉTAPES DE PLANIFICATION DE L'ÉE

Malgré les nombreuses divergences dans les lois sur l'ÉE entre les territoires, la plupart des évaluations suivent un processus similaire. La Figure 3–1 illustre les principales étapes du processus de planification d'une ÉE. **Les lois relatives à l'ÉE au Canada ne prescrivent pas toutes ces étapes.** La nécessité d'exécuter une étape dépend souvent de l'ampleur et de la complexité du projet. Les paragraphes suivants décrivent chacune des grandes étapes indiquées à la Figure 3–1.

ÉE et aménagement du territoire

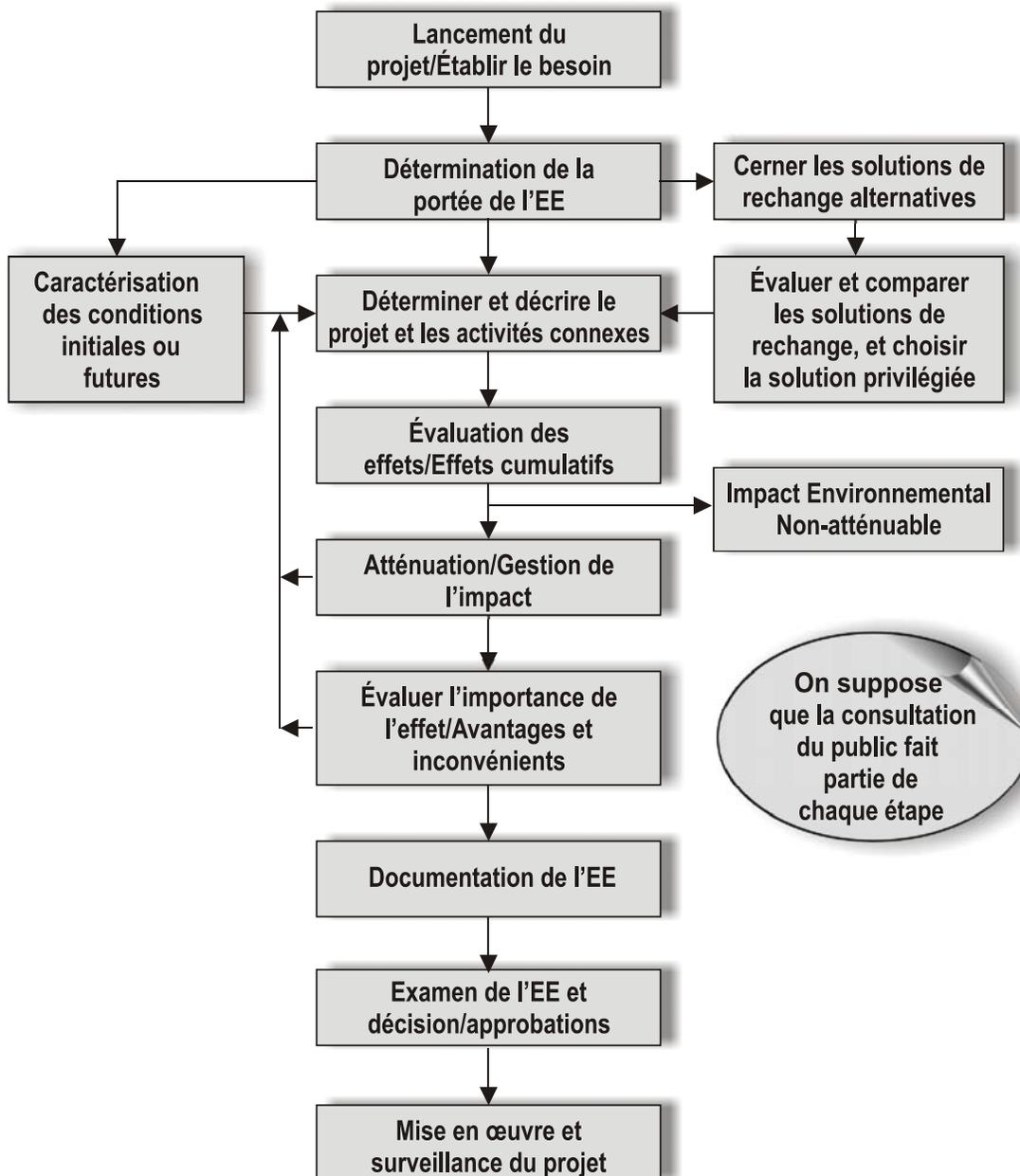
Il y a risque de chevauchement dans les processus d'approbation en matière d'ÉE et d'aménagement du territoire. Par exemple, le service des eaux usées pour un nouveau lotissement résidentiel pourra être assujéti à la fois aux autorisations exigées par l'ÉE et aux normes d'aménagement du territoire, en vertu des lois en matière d'aménagement. Dans ce cas, afin d'éviter le dédoublement des autorisations, certaines autorités exigeront seulement l'autorisation en matière d'aménagement du territoire, sous réserve de satisfaire aussi aux principales étapes du processus d'ÉE. L'ÉE peut constituer un outil décisionnel précieux pour l'aménagement du territoire en fournissant un cadre pour l'évaluation systématique des solutions de rechange.

3.3.1 MISE EN MARCHÉ / NÉCESSITÉ DU PROJET

La première étape du processus général de planification d'une ÉE consiste à établir la nécessité du projet. Un projet peut être lancé dans le but de résoudre un problème existant ou de prévenir une lacune. Pour un promoteur du secteur privé, le projet pourra s'appuyer sur une occasion d'affaires qu'il souhaite réaliser. Souvent, la nécessité de lancer un projet est associée à un autre processus de planification (p. ex., un plan de gestion des déchets solides). Dans le cas d'une municipalité, le besoin d'une nouvelle infrastructure, par exemple, pourra être associé à la nécessité d'offrir de nouveaux services en raison du développement de la collectivité.

Les processus et les lois relatifs à l'ÉE n'exigent pas tous une analyse de la nécessité du projet. Même lorsque cela constitue une exigence légale, certains promoteurs soutiennent que l'analyse du besoin fait partie des opérations d'exploitation internes et, à ce titre, doit être menée avant l'exécution de l'ÉE. Cela dit, l'analyse du besoin est une composante importante de l'ÉE, car elle contribue à la rationalisation du projet et à en démontrer la légitimité aux parties intéressées. D'ailleurs, bien des autorisations ont été refusées du fait que le promoteur n'a pu justifier le bien-fondé du projet.

Figure 3-1 : Aperçu du processus d'ÉE.



3.3.2 ÉTABLISSEMENT DE LA PORTÉE DE L'ÉE

L'établissement de la portée de l'ÉE consiste à déterminer les « limites » de l'étude, c'est-à-dire les éléments du projet à évaluer et les composantes de l'environnement à considérer. Cette démarche aide à centrer l'ÉE sur les éléments les plus critiques. La mesure dans laquelle cette étape est nécessaire dans une ÉE varie d'un territoire à l'autre. Même en l'absence d'une telle exigence, il est d'usage courant, pour les projets complexes, de produire un document sur la portée de l'ÉE. L'établissement de la portée de l'évaluation environnementale comporte généralement une forme de communication avec le public.

À quel niveau de détail établir la portée de l'ÉE?

Une des difficultés communes dans l'exécution d'une ÉE est de déterminer le degré de détail ou de concentration de l'étude. Si le cadre d'évaluation est trop large, le projet pourrait s'enliser dans des questions non essentielles. À l'opposé, un projet ciblé trop étroitement pourra ne pas couvrir les effets potentiels de tout le projet (y compris les projets secondaires) ou ne pas satisfaire à toutes les exigences légales, si certaines composantes de l'ÉE sont omises. L'établissement de la portée de l'ÉE est un concept en évolution, qui a été maintes fois soumis à l'examen de l'appareil judiciaire canadien. Les municipalités qui souhaitent établir la portée d'une ÉE sont invitées à consulter les organismes de réglementation.

Les questions qui sont généralement examinées dans le document établissant la portée (ou le cadre de référence) de l'ÉE sont les suivantes :

- raison d'être du projet;
- description du projet, éléments du projet à évaluer;
- limites de l'étude (spatiales et temporelles);
- description des conditions générales de l'étude;
- plan de consultation;
- composantes environnementales à évaluer;
- approche ou méthodologie de l'ÉE; et
- calendrier de l'ÉE.

Dans certains territoires, le document établissant la portée de l'ÉE doit être soumis à l'approbation d'un organisme de réglementation.

La LCÉE exige que soient déterminées la « portée du projet » et la « portée des éléments » de l'ÉE. La détermination de la portée du projet établit la nature et les limites des composantes du projet à analyser aux fins de l'ÉE. La détermination de la portée des éléments établit l'ampleur et le niveau de détail de l'analyse des effets environnementaux associés au projet. Cette détermination de la portée doit

être effectuée ou supervisée par l'organisme fédéral responsable, mais ne requiert pas la production d'un document sur la portée de l'ÉE.

3.3.3 CONSULTATION DU PUBLIC ET DES ORGANISMES

La participation du public, des groupes d'intérêt et des organismes (principaux intervenants) est l'un des éléments les plus importants d'un ÉE. La réussite d'une ÉE est souvent fonction du soutien des intervenants. La consultation offre l'occasion d'informer les parties intéressées et de recueillir leurs avis et, idéalement, leur appui au projet. ***Il est grandement souhaitable de tenir une consultation pour la plupart des ÉE.*** Le degré de participation du public à une ÉE peut varier considérablement, comme le montre le graphique ci-dessous.

Figure 3-2 : Échelle de consultation du public.



Les deux premiers niveaux de participation s'appliquent à la plupart des ÉE, les promoteurs hésitant à ouvrir le processus décisionnel aux autres parties. Le partage du pouvoir décisionnel conviendra peut-être davantage aux projets communautaires qui, en demandant éventuellement l'appui financier du gouvernement, pourront nécessiter une ÉE.

La consultation est tantôt facultative tantôt obligatoire, selon les différentes lois en matière d'ÉE. Les lois qui prescrivent la tenue d'une consultation indiquent généralement à quel moment la consultation doit être tenue, mais pas la manière de le faire. Par exemple, on recommande au moins la tenue d'une consultation au début du projet d'ÉE puis après la production de l'ébauche d'ÉE. La consultation peut prendre la forme d'une réunion publique ou, plus simplement, d'un avis dans un journal local. Dans le cas d'ÉE plus complexes, on pourra offrir d'autres possibilités de consultation publique, notamment sur l'examen de solutions de rechange, le choix des critères de sélection, l'élaboration des mesures d'atténuation, etc.

On communiquera avec les organismes fédéraux et provinciaux concernés pour obtenir de l'information sur le domaine à l'étude, connaître les autres autorisations qui pourraient être exigées ou, simplement, les tenir au courant.

Les moyens de solliciter la participation du public au processus d'ÉE sont nombreux. En voici quelques-uns :

- avis dans les médias locaux
- bulletins
- réunions publiques
- journées portes ouvertes
- ateliers
- comités de liaison
- visites des lieux
- rencontres informelles
- sondages d'opinion
- réunions d'examen de la conception
- sites Web
- occasions d'examiner la documentation

Un programme de consultation sera modelé en fonction des conditions propres au projet. L'opinion du public sur le programme de consultation devra être recueilli dès les premières activités. Les ÉE ne requièrent pas toutes des activités de consultation très élaborées. L'ampleur, la forme et la fréquence des activités prévues au programme de consultation tiendront compte de la complexité du projet et du degré d'intérêt ou de préoccupation des parties concernées.

Il importe que toutes les observations reçues du public soient documentées et communiquées à l'équipe chargée de l'étude, pour examen. Dans les cas où des collectivités des Premières nations pourraient être touchées par le projet ou y participer, il est crucial de les approcher tôt pour savoir par quels moyens elles souhaitent être consultées au cours du processus.

Entreprendre une ÉE de portée générale

La banlieue de Cavan Millbrook Monaghan Nord, en Ontario (population 8 453) a entrepris une évaluation de portée générale afin de déterminer quelles améliorations seraient nécessaires qui leur permettrait de fournir de l'eau potable et gérer l'eau usée des régions avoisinantes; soit celle de Fraserville Secondary Plan et d'une partie du quartier de Monaghan Nord. Des processus de consultation publique ont été entrepris simultanément comprenant des réunions publiques doubles où des fiches de commentaire ont été fournies. Une réponse a été faite suite à la revue des commentaires. Les réunions du Comité de coordination étaient également ouvertes au public. Pendant le processus de consultation public toutes les notifications et les mises à jour ont été continuellement affichées sur le site Web de la banlieue.

3.3.4 DÉTERMINER LES SOLUTIONS DE RECHANGE

Autres options et avis du public

Il est souvent difficile de recueillir l'avis du public à l'étape de la recherche de « solutions de rechange », puisque l'évaluation n'en est généralement qu'à un niveau global et que le public ne voit pas en quoi il peut être concerné. Quoi qu'il en soit, puisque l'étape de la recherche d'autres options sert de fondement à des étapes ultérieures de l'ÉE, il est très important de recueillir l'opinion du public et son appui à l'égard des décisions. Cette étape sert à atténuer la possibilité que le public demande le réexamen de ces décisions à une étape ultérieure, au moment de l'analyse des méthodes ou des conceptions de rechange. Revenir sur les décisions peut s'avérer coûteux en temps et en ressources et risque de miner la confiance du public dans le processus.

Les lois sur l'ÉE ne requièrent pas toutes l'examen des solutions de rechange. Cependant, cette démarche représente une étape importante puisqu'elle offre la possibilité d'examiner d'autres solutions ou méthodes avant l'étape de la prise de décisions. Cet examen assure une plus grande souplesse dans les mesures d'atténuation des effets sur l'environnement. Les options envisagées peuvent être considérées comme des « solutions de rechange » ou des « moyens ou méthodes substitutifs », le premier groupe représentant diverses solutions fonctionnelles à un problème. Par exemple, les « solutions de rechange » possibles à une lacune dans l'infrastructure routière pourraient comprendre l'élargissement de la chaussée, la construction d'une nouvelle route, un meilleur service de transports en commun et des pistes cyclables. Si la solution retenue pour ce problème est la construction d'une route, les « moyens ou méthodes substitutifs » pourraient, par exemple, comprendre un autre tracé ou un autre emplacement pour la route.

3.3.5 ÉVALUER ET COMPARER LES OPTIONS

Le processus de sélection d'une solution de rechange comprend généralement l'évaluation de chaque option par rapport à un ensemble de critères, suivie d'une évaluation comparative de ces options. L'évaluation des « solutions de rechange » est généralement de nature plus théorique et repose habituellement sur des sources d'information secondaire. L'évaluation des moyens substitutifs est plus détaillée et généralement limitée dans l'espace — puisqu'elle suppose l'évaluation d'effets réels, en contexte, — et nécessite la collecte de données primaires.

Une fois qu'elles ont été déterminées et évaluées en fonction de critères et d'indicateurs potentiels, les options sont classifiées ou cotées selon leur degré d'importance relatif. On pourra aussi demander l'avis des parties intéressées pour déterminer l'importance relative des critères. À partir de cette classification comparative, les options sont ensuite comparées au moyen d'une méthode d'évaluation.

Pour faire un choix parmi les très nombreuses méthodes d'évaluation possibles, on considérera notamment le type de données recueillies (quantitatives ou qualitatives), le nombre d'options évaluées, le nombre de critères d'évaluation, le degré de rigueur nécessaire, le mode de communication des résultats aux parties intéressées ainsi que le degré de différence entre les options. Parmi les méthodes d'évaluation possibles, mentionnons :

- l'analyse de dominance
- la comparaison par paires
- la pondération additive
- l'analyse de concordance
- la modélisation de simulation

Une erreur souvent commise dans l'utilisation de méthodes d'évaluation comparative consiste à appliquer des opérations mathématiques à des données ordonnées. La classification fournit une indication de la différence relative entre diverses options. Des données ordonnées ne peuvent fournir une indication du degré de différence entre ces options. Par exemple, nous pouvons savoir que l'option A est préférée à l'option B, mais nous ne savons pas dans quelle mesure. C'est pourquoi des méthodes comme la pondération additive ne conviennent pas à des données ordonnées.

La personne responsable de coordonner l'évaluation doit bien connaître les méthodes d'évaluation et les conditions dans lesquelles elles doivent être utilisées. Pour comprendre ces méthodes en détail, les lecteurs auront avantage à consulter les documents de référence cités à la Section 7 ou des manuels traitant des processus d'ÉE.

3.3.6 DESCRIPTION DU PROJET

La description du projet offre une assise à l'ÉE. Cette étape est souvent ardue, car la nature globale du projet n'est pas toujours connue. Le projet doit être décrit suffisamment en détail pour en permettre une évaluation exacte. La plupart des ÉE requièrent la prise en compte de toutes les phases du cycle de vie du projet, notamment la construction, l'exploitation et la maintenance ainsi que la désaffectation. Le projet qui doit être décrit et évalué comprend le projet lui-même ainsi que tous les projets secondaires nécessaires pour le soutenir. Par exemple, si le projet principal consiste à construire une usine de traitement des eaux usées, la description du projet doit comprendre l'aménagement de routes d'accès ainsi que la canalisation de décharge.

La nature du projet pourra changer au cours de l'ÉE, par exemple, en raison de préoccupations du public. On devra alors modifier la description du projet en conséquence. On réexaminera alors l'évaluation environnementale afin de

s'assurer qu'elle demeure valide, compte tenu des changements apportés à la description du projet.

3.3.7 DESCRIPTION DES CONDITIONS DE BASE

La plupart des ÉE comprennent une description des conditions biophysiques et socioéconomiques de base. Cette description sert à établir la référence à partir de laquelle seront évalués les effets environnementaux associés au projet. Décrire les conditions de base est plus difficile dans les zones d'étude susceptibles de changer dans un proche avenir, peut-être avant même l'élaboration du projet. Il pourrait s'agir, par exemple, d'espaces verts qu'il faut réaménager. En définitive, le milieu à décrire devrait être le milieu futur, qu'on pourra comparer aux conditions qui prévaudront lorsque le projet sera mis en place. Quoi qu'il en soit, les ÉE supposent généralement que les conditions actuelles seront les mêmes plus tard, étant donné la difficulté de prévoir quelles seront les conditions de base de demain.

En général, la description des conditions de base utilise des sources de renseignements secondaires et doit englober tous les aspects de l'environnement (naturel, social, économique, culturel et physique). L'information doit être synthétisée dans la mesure du possible afin d'en faciliter la communication et la présentation aux parties intéressées. Ces renseignements sont aussi utiles pour schématiser l'emplacement des installations ou les contraintes de routage.

3.3.8 ÉVALUATION DES IMPACTS

L'évaluation des impacts est le processus consistant à déterminer si le projet entraînera des effets (bénéfiques ou nocifs) et à décrire la nature de ces effets, le cas échéant. L'étape de l'évaluation des impacts ou des effets prend généralement l'une des deux formes suivantes :

ÉE et changements climatiques

L'incorporation des changements climatiques aux ÉE est une pratique de plus en plus reconnue et des chercheurs tentent de concevoir de nouvelles approches adaptées à cette réalité. Les effets potentiels d'un projet peuvent changer en raison des changements climatiques susceptibles d'intervenir dans la zone d'étude. Il est souhaitable que les effets possibles des changements climatiques soient pris en compte dans la plupart des ÉE, en particulier dans les secteurs considérés comme les plus exposés aux changements climatiques (p. ex. milieux côtiers).

- On applique un ensemble de *critères d'évaluation* couvrant les aspects biophysiques et socioéconomiques (p. ex., possibilité d'élimination d'habitats terrestres ou d'exposition des résidents à la pollution par le bruit). Les critères d'évaluation sont généralement regroupés par phase du projet (construction et exploitation, p. ex.).

- On applique un ensemble d'*éléments écosystémiques importants* ou d'*éléments sociaux importants* (ÉÉI / ÉSI) et d'*activités liées au projet*. Cette méthode comprend l'élaboration d'une matrice permettant à l'évaluateur de déterminer en premier lieu les points d'intersection possibles entre un ÉÉI ou un ÉSI et une activité du projet, puis de décrire la nature de l'effet à ces intersections.

Dans l'une ou l'autre de ces approches, les effets peuvent être décrits en termes qualitatifs ou quantitatifs (p. ex. superficie de l'habitat éliminé). L'évaluation des impacts est généralement effectuée par un spécialiste du domaine (p. ex. un biologiste)

3.3.9 ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS

Effets cumulatifs

« Les effets cumulatifs sont les changements subis par l'environnement en raison d'une action combinée avec d'autres actions humaines passées, présentes et futures. » (Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation des effets cumulatifs, Guide du praticien*)

Certains processus d'ÉE exigent non seulement l'évaluation des effets liés au projet mais aussi une évaluation des effets cumulatifs. Cette évaluation doit tenir compte des effets combinés d'autres projets ou activités en plus de ceux du projet envisagé. L'évaluation des effets cumulatifs (ÉEC) demeure problématique dans le contexte d'une ÉE. Des praticiens estiment qu'une ÉEC ne peut être menée de façon efficace au niveau du projet puisqu'une telle évaluation nécessite l'étude de questions qui devraient être examinées dans le cadre de plans environnementaux plus généraux.

En général, l'ÉEC vise les objectifs suivants :

- mesurer les effets dans une région plus vaste et au cours d'une période plus longue que le projet envisagé;
- prendre en compte les effets associés aux interactions avec d'autres actions (passées et futures);
- tenir compte de plusieurs petits projets menés dans un territoire donné;
- mesurer l'ampleur des effets (pas seulement les effets locaux et directs);
- tenir compte des effets synergiques, de la capacité biotique et des seuils); et
- mettre en place un processus de surveillance à long terme.

Compte tenu de la reconnaissance des difficultés méthodologiques inhérentes à l'évaluation des effets d'autres projets, actuels et futurs, dans le but de mesurer l'effet global d'un projet, on s'attache maintenant à mettre au point des programmes de surveillance et d'intervention dans le but de détecter et de

contrôler les effets cumulatifs susceptibles de survenir après la mise en œuvre du projet. L'évaluation des effets cumulatifs peut être incorporée à une approche plus globale de gestion adaptative.

3.3.10 GESTION DES EFFETS

Les effets environnementaux, directs ou cumulatifs, doivent faire l'objet de mesures destinées à les réduire ou à les éliminer. C'est ce qu'on appelle les mesures d'atténuation. Les mesures d'atténuation peuvent être mises en œuvre à n'importe quelle phase du projet et peuvent comprendre des pratiques de construction standard ou des mesures élaborées expressément pour le projet. Ces mesures peuvent constituer une condition d'autorisation en vertu d'autres lois ou règlements applicables (p. ex. réduction de la pollution sonore au moyen d'un mur antibruit). Ces mesures peuvent être mises au point en collaboration avec les organismes de réglementation et seront documentées dans le rapport d'ÉE.

Les mesures d'atténuation peuvent aussi prendre la forme d'une indemnisation, c'est-à-dire une compensation financière à une partie affectée. L'indemnisation peut être versée soit à des personnes ou à des collectivités. Elle est considérée comme une mesure de dernier recours, utilisée lorsque les effets nocifs ne peuvent être atténués davantage. En un sens, l'indemnisation est un paiement versé en compensation de l'implantation d'un projet dans une collectivité. Le paiement peut prendre la forme d'une somme forfaitaire ou d'un versement annuel.

Outre les mesures d'atténuation ou d'indemnisation, le plan de gestion des effets comprend des mesures de surveillance et des mesures d'urgence. Un programme de surveillance permet de détecter les effets qui pourraient ne pas être prévus au moment présent. La vérification des eaux souterraines aux limites d'un lieu d'enfouissement est un bon exemple de mesure de surveillance. Les mesures d'urgence sont les mesures qui pourraient être appliquées si le programme de surveillance détectait un problème. Un comité de liaison communautaire pourra permettre à la collectivité locale de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de gestion des effets.

L'information sur l'évaluation des effets — comme les renseignements sur les effets cumulatifs, par exemple — peut éclairer l'approche de gestion adaptative. Le cas échéant, l'information concernant des résultats imprévus mis au jour par les activités de surveillance pourra éclairer les décisions qui seront prises ultérieurement pour des projets semblables.

Approche de gestion adaptative

La municipalité de Cowichan Nord en Colombie-Britannique (population 26 148) projette d'entreprendre une évaluation environnementale liée à la possibilité d'une nouvelle source d'eau de puits dans leur communauté. Les étapes de l'approche de gestion des impacts employée par la municipalité sont : 1) le forage et le pompage de trois puits d'essai pour confirmer que la couche aquifère fournira la quantité d'eau exigé par la communauté ; 2) établir plusieurs puits de surveillance pour assurer que la qualité de l'eau répond aux normes de santé ; et 3) installer une mesure de surveillance sur le fleuve de Chemainus en aval de l'emplacement pour surveiller les écoulements et les niveaux du fleuve.

3.3.11 EFFETS FINAUX / ÉVALUATION DE L'IMPORTANCE DES EFFETS

Après la description des effets et l'élaboration du programme de gestion des effets, l'étape suivante est la détermination des effets finaux, c'est-à-dire les effets résiduels après l'application des mesures d'atténuation. Les effets finaux sont souvent présentés sous la forme d'un tableau comprenant les critères d'évaluation et les ÉÉI, la description des effets du projet, la description des mesures d'atténuation proposées et celle de l'effet net, accompagnée d'un commentaire sur l'efficacité prévu des mesures d'atténuation.

Sous le régime de certaines lois en matière d'ÉE, il est obligatoire d'évaluer l'importance des effets résiduels et de formuler des observations sur les avantages et les inconvénients du projet.

Cette étape vise à établir si le projet est acceptable d'un point de vue environnemental et, le cas échéant, s'il doit être approuvé.

La détermination de l'importance des effets est un exercice subjectif, basé sur des valeurs. Certaines lois sur l'ÉE interdisent l'exécution d'un projet susceptible d'entraîner un effet important (ou, à tout le moins, le projet doit être soumis à une ÉE plus détaillée). Selon d'autres lois, il est nécessaire de démontrer qu'à tout prendre, les avantages du projet l'emportent sur les inconvénients.

La détermination de l'importance des effets a été largement documentée. On a proposé que les éléments suivants soient pris en compte dans cet exercice :

- ampleur de l'effet (p. ex. degré d'augmentation du bruit);
- durée de l'effet;
- fréquence de l'effet;
- échelle de l'effet (sa portée géographique);
- nature et degré de vulnérabilité du milieu touché; et
- niveau de préoccupation du public et des organismes.

Une question soulevée régulièrement par les parties intéressées à l'étape de la mesure de l'importance des effets est celle de savoir « pour qui » ces effets ont de l'importance. Il importe de consulter la collectivité à cette étape et de reconnaître les valeurs qu'elle défend. Les collectivités des Premières nations susceptibles d'être touchées doivent être consultées à cette étape car, souvent, la mesure de l'importance des effets est d'autant plus difficile à effectuer que divers effets environnementaux risquent d'affecter ces collectivités.

Bien que, dans le contexte d'une ÉE, le processus décisionnel vise surtout l'atténuation et l'acceptation des effets, certains promoteurs estiment que l'acceptation ou le refus d'un projet doit être soumis au critère ultime du développement durable. Ce critère est beaucoup plus difficile à respecter et peu d'ÉE l'ont appliqué comme condition d'acceptation. Quoiqu'il en soit, il pourra convenir à une collectivité qui s'est fixé des objectifs élevés en matière de développement durable et mérite en cela d'être pris en compte.

3.3.12 DOCUMENTATION DE L'ÉE

Presque toutes les ÉE sont documentées sous une forme ou une autre. Dans le cas de projets simples comportant peu d'effets, ce document pourra être succinct et prendre la forme d'une liste de vérification. Pour des ÉE plus complexes, la documentation pourra être élaborée et comprendre plusieurs volumes. Dans la plupart des cas, la documentation de l'ÉE devra décrire les éléments suivants :

- le projet, y compris une carte en indiquant l'emplacement;
- les solutions de rechange envisagées;
- les conditions environnementales de base;
- l'évaluation des effets;
- les mesures d'atténuation proposées;
- les observations reçues des parties intéressées; et
- une déclaration sur l'acceptation du projet.

3.3.13 EXAMEN ET APPROBATION DE L'ÉE

Souvent, les processus d'ÉE présentent des divergences dans le processus d'examen par les organismes et les mesures de suivi. Certaines ÉE représentent des processus d'autoévaluation qui ne nécessitent pas d'approbation officielle. Bien qu'on puisse voir un conflit d'intérêts dans le fait qu'une organisation décide de l'acceptation d'une ÉE qu'elle a elle-même élaborée, les parties intéressées ont souvent la possibilité de demander à ce que l'évaluation soit portée à un niveau plus élevé en cas de problème. Dans le cas de projets plus vastes et plus complexes, les ÉE requièrent généralement une forme d'approbation d'un organisme gouvernemental. Le processus d'approbation peut demander beaucoup de temps et exiger des révisions à l'ÉE. Certaines ÉE sont

renvoyées à des comités d'examen. De même, des décisions relatives à des ÉE peuvent faire l'objet d'un examen judiciaire par les tribunaux.

3.3.14 SUIVI DE L'ÉE

Pratique plutôt rare, le suivi de l'ÉE consiste à revoir le projet et ses effets après sa mise en œuvre et à comparer les effets réels aux impacts prévus par le processus d'ÉE.

L'exécution d'un exercice de suivi ou de surveillance après le projet offre des avantages précieux, notamment :

- assurer la reddition de comptes;
- garantir l'exécution des mesures d'atténuation prévues;
- évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation et documenter les changements apportés aux mesures inefficaces;
- déterminer la présence d'effets nocifs résiduels contribuant à dégrader le milieu récepteur;
- indiquer les mesures d'atténuation qui seraient plus facilement applicables dans une situation similaire à l'avenir;
- évaluer la réussite apparente de la stratégie d'ÉE qui a été appliquée;
- évaluer les coûts, le temps utilisé ainsi que les autres ressources nécessaires dans une optique de planification; et
- fournir des renseignements susceptibles de s'appliquer à d'autres préoccupations de la municipalité en matière d'effets environnementaux.

Une stratégie d'évaluation adéquate suppose :

- la documentation du processus appliqué;
- la conservation et la classification de l'information pertinente et des documents utilisés au cours du processus;
- la mesure de la réussite de la stratégie et la détermination des méthodes de rechange possibles, pour référence;
- la documentation des coûts et des échéanciers; et
- la surveillance des mesures d'atténuation mises en œuvre et des effets biophysiques et socioéconomiques du projet sur le milieu au moyen d'un système de gestion de l'environnement adapté.

Dans certains cas, le suivi peut être une condition de l'approbation de l'ÉE ou de l'obtention des autorisations et permis.

Approbation de l'ÉE

Dans le nord de l'Ontario, la ville de Mississippi Mills (population 11 647) a projeté la reconstruction d'une section de 700M d'un lien de transport fortement utilisé, traversant la communauté d'Almonte. La reconstruction de la chaussée aiderait à augmenter la capacité véhiculaire, l'accès au développement commercial, améliorerait l'accès aux piétons, à l'affichage et à l'aménagement paysager. En plus de se conformer aux règlements provinciaux en matière d'évaluation de l'environnement, la ville essaierait d'évaluer l'efficacité à long terme du projet complété. L'évaluation comprendrait la documentation des comptes de trafic, la surveillance de la croissance commerciale et résidentielle locale du secteur entourant la chaussée et l'identification de tous déclenchements pour des ruelles additionnelles ou construction de déviations routières futures.

3.4 ÉE DE PORTÉE GÉNÉRALE

Certains processus d'ÉE (p. ex., sous le régime de la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario) prévoient l'exécution d'ÉE de portée générale, qui sont des processus de planification préapprouvés relatifs à certains types d'infrastructures ou d'activités. Ce type d'ÉE vise des projets dont les effets sont bien compris et prévisibles. L'ÉE de portée générale est une sorte de document guide énonçant la démarche que doit suivre le promoteur dans l'exécution de l'ÉE. Certaines ÉE de portée générale établissent différents niveaux d'ÉE, selon le type de projet envisagé. Bon nombre des ÉE exécutées en vertu d'ÉE de portée générale ont une application très vaste et comportent des consultations poussées auprès du public et des organismes. Les ÉE de portée générale se distinguent des ÉE « complètes » en ce qu'elles ne nécessitent généralement pas l'approbation d'un organisme fédéral ou provincial. Elles peuvent comprendre des dispositions prévoyant le renvoi à des ÉE de niveau supérieur et l'exécution d'un processus d'ÉE plus élaboré si les craintes des parties intéressées le justifient.

Les ÉE de portée générale comportent aussi une disposition visant à rationaliser les plans directeurs municipaux en matière d'infrastructures. Une municipalité peut alors planifier les besoins à long terme en infrastructures au moyen d'un processus d'ÉE (voir exemple dans l'encadré), et satisfaire ainsi aux besoins de planification à long terme et aux exigences en matière d'ÉE en un seul processus coordonné.

Plan directeur des municipalités régionales en matière d'infrastructures

L'ancienne Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (maintenant la Ville d'Ottawa) a utilisé le processus d'ÉE de portée générale prescrit en Ontario pour élaborer sa stratégie de développement communautaire et prévoir ses besoins en infrastructures en fonction de la croissance prévue. Ce processus avait ceci de particulier qu'il évaluait les effets associés à divers scénarios de croissance en analysant les effets par rapport aux besoins en infrastructure liés à chaque scénario. L'étude a éclairé l'élaboration du plan d'aménagement du territoire tout en répondant aux exigences établies pour les deux premières étapes du processus d'ÉE de portée générale de l'Ontario.

3.5 ÉE STRATÉGIQUES

Les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) ont été conçues en réaction aux critiques voulant que les études d'impacts environnementaux (ÉIE) conventionnelles soient trop étroitement ciblées et exécutées trop tard dans le processus décisionnel, limitant ainsi l'éventail des solutions de rechange possibles. Le concept des ÉES a été élaboré pour permettre l'intégration des questions environnementales au processus d'élaboration des politiques d'ordre public à un niveau de détail conceptuel, afin d'offrir une « vision d'ensemble ». Les ÉES peuvent être appliquées dans presque tous les secteurs et à différentes échelles.

L'ÉES est un processus systématique d'évaluation des conséquences pour l'environnement de projets de politiques et de programmes, garantissant leur pleine inclusion et leur prise en compte dès le début du processus décisionnel, au même titre que les considérations économiques et sociales. »

(Sadler et Verheem, 1996) [traduction]

Peu de textes législatifs abordent la question des évaluations environnementales stratégiques au Canada. Au niveau fédéral, une directive du Cabinet rend obligatoire l'exécution d'une ÉES pour les politiques, plans et programmes du gouvernement fédéral nécessitant l'approbation du ministre ou du Cabinet et susceptibles d'entraîner des effets environnementaux.

L'ÉES suit un processus semblable à l'évaluation environnementale d'un projet, mais vise généralement à évaluer les solutions de rechange. L'ÉES est habituellement d'un niveau de détail nettement moindre et de nature plus conceptuelle. Elle ne mesure généralement pas les effets concrets.

L'ÉES offre divers avantages, notamment :

- promotion de l'examen d'objectifs environnementaux et sociaux à tous les niveaux (facteur de développement durable);

- meilleures possibilités de consultation publique (approche moins adversative);
- mise au jour des difficultés ou des possibilités en matière de développement;
- possibilité d'examiner une plus grande variété de solutions;
- intégration possible aux processus de planification existants;
- possibilité d'une meilleure analyse des effets cumulatifs et synergiques;
- possibilité de mener des ÉIE de projets plus ciblées et plus efficaces; et
- possibilité que les organismes de réglementation utilisent les ÉES pour justifier leurs décisions.

L'étude théorique et la pratique de l'ÉES évoluent rapidement et font l'objet d'une vaste documentation. L'ÉES offre de grandes possibilités d'application dans le contexte municipal. Elle fournit un cadre pour l'élaboration des politiques, qui sont généralement conçues de façon ponctuelle. Cette approche peut s'avérer particulièrement précieuse pour justifier les orientations stratégiques auprès de la collectivité. Par exemple, l'ÉES peut servir à la conception de plans stratégiques et de plans municipaux d'aménagement du territoire (voir encadré).

ÉES du plan officiel de Chatham-Kent

Afin d'éclairer l'élaboration de son plan d'aménagement du territoire, la municipalité de Chatham-Kent, au sud-ouest de l'Ontario, a utilisé une approche inspirée de l'ÉES pour évaluer diverses options d'orientation en matière d'aménagement du territoire. Des propositions de politique ont été élaborées pour différentes questions, comme le degré de croissance, la forme que prendrait cette croissance ainsi que les niveaux de protection de l'environnement. Les évaluations s'appuyaient sur un ensemble élaboré de critères et ont été présentées au public sous forme de tableaux, pour examen et avis.

4. MISE EN ŒUVRE DE L'ÉE

L'évaluation environnementale pèse le pour le contre d'un projet et doit aboutir à une décision reconnaissant les compromis nécessaires entre des facteurs biologiques, sociaux, économiques, physiques et culturels. Pour constituer un outil de planification et de décision efficace pour les municipalités, l'ÉE doit s'appuyer sur un engagement ferme à l'égard de la protection de l'environnement, exprimé sous la forme d'une vision communautaire ou d'un plan stratégique. Les ÉE sont souvent mises en question par les parties intéressées. Les décisions prises à l'issue d'une ÉE doivent s'appuyer sur un plan de haut niveau établissant une série d'objectifs et de principes environnementaux, qui permettront de justifier les recommandations de l'ÉE.

Dans les cas où l'ÉE ne constitue pas une exigence légale, les municipalités peuvent l'utiliser pour éclairer leurs décisions en matière d'aménagement des terres et de développement des infrastructures. Des documents d'orientation des ÉE doivent être élaborés pour guider le personnel et les décideurs de la municipalité dans ce processus.

Bien des municipalités confient les questions environnementales à un service ou à une personne-ressource. Les municipalités sont invitées à suivre ce modèle, bien qu'on ne puisse s'attendre à ce que les membres du personnel municipal acquièrent une parfaite connaissance de tous les aspects du processus d'ÉE sur leur territoire. Cependant, même une compréhension fragmentaire de l'ÉE sera utile — notamment, la connaissance des organismes, des intervenants et des processus offrira des avantages considérables.

Si la municipalité ne peut trouver les ressources suffisantes à l'interne, ou si un projet présente un niveau de complexité qui dépasse les capacités de ces ressources, l'intervention d'experts de l'extérieur pourra être nécessaire. Même en ce cas, une capacité adéquate à l'interne facilitera la gestion des experts extérieurs et assurera une communication efficace avec les décideurs municipaux. Dans sa recherche de ressources externes appropriées, la municipalité devra se tourner vers des professionnels détenant des titres de compétence ainsi qu'une expérience reconnue dans les domaines pertinents.

5. ÉVALUATION

Les principaux décideurs municipaux peuvent évaluer l'application de l'ÉE sous deux grands aspects. Le premier est la gestion du processus, notamment le degré de mise en œuvre et le niveau d'engagement proactif à l'égard d'une approche stratégique et anticipatrice des ÉE. Le second aspect est l'évaluation des avantages environnementaux, sociaux et économiques issus de la mise en œuvre des résultats du processus d'ÉE.

Il importe que la haute direction et les chefs politiques comprennent et évaluent la gestion des processus d'ÉE au sein de la municipalité. Cela s'applique tout particulièrement aux municipalités qui se sont engagées à appliquer l'outil qui constitue l'ÉE en tant qu'approche stratégique proactive à l'égard des infrastructures municipales durables. Il importe aussi que toutes les municipalités qui effectuent des ÉE s'assurent de l'application du processus afin d'en tirer tous les avantages possibles. Un mécanisme d'évaluation permettra d'évaluer le rendement du processus d'ÉE et la mesure dans laquelle il est adapté aux réalités de la municipalité. Parmi les principaux indicateurs de gestion à évaluer, citons :

- le coût du processus d'ÉE comme pourcentage du coût total du projet;
- les heures de travail consacrées à l'ÉE par le personnel en tant que pourcentage du temps de travail total investi dans le projet;
- l'examen des projets qui n'ont pas fait l'objet d'une ÉE (pour vérifier que cette mesure était appropriée); et
- le temps consacré à former le personnel au processus d'ÉE ainsi que sa capacité à satisfaire aux exigences des ÉE.

De plus, les observations du personnel quant à l'application du processus d'ÉE à la municipalité et les améliorations proposées peuvent fournir des indications importantes sur les questions de gestion liées à l'application de l'ÉE.

L'évaluation de la gestion de l'ÉE à la municipalité doit être entreprise dans une optique d'amélioration continue et d'apprentissage, cela afin de bénéficier d'une approche proactive en matière d'ÉE.

Il est beaucoup plus difficile d'évaluer les avantages de l'ÉE en termes de durabilité globale de la collectivité et des infrastructures puisque les facteurs concernés (c.-à-d. environnementaux, sociaux et économiques) sont très vastes, multidimensionnels et interagissent avec des questions de portée locale et d'autres d'une portée plus large. C'est là que se pose la difficulté pour les municipalités désireuses d'améliorer la durabilité de leur collectivité. Pour contrer ce problème, bon nombre de municipalités ont adopté une série d'indicateurs de durabilité communautaire. Les résultats obtenus de la surveillance de projets d'ÉE réalisés pourront fournir des renseignements importants sur les indicateurs de développement durable de la municipalité. De

plus, les changements apportés à la planification du projet à l'issue du processus d'ÉE pourront procurer des avantages particuliers dans nombre de projets, notamment :

- avantages environnementaux à court terme (réduction du bruit lors des travaux de construction, par exemple);
- avantages environnementaux à long terme (rétablissement d'habitats côtiers, par exemple); et
- avantages environnementaux de portée mondiale (réduction d'émissions de gaz à effet de serre attribuable à une amélioration de l'efficacité énergétique du concept, par exemple).

L'application de l'ÉE peut procurer d'autres avantages de nature sociale ou économique, révélés par certains indicateurs, entre autres :

- participation du public aux processus de consultation des ÉE;
- satisfaction du public à l'égard des résultats du projet lorsque le processus d'ÉE a été appliqué;
- réduction des coûts attribuable au choix d'une meilleure option; et
- réduction des coûts attribuable à la recherche des parties et des autorités intéressées dès le début du projet.

6. LIMITES

Le présent rapport livre un aperçu général de la pratique de l'ÉE à l'intention du personnel et des décideurs municipaux. Le guide n'est pas un « mode d'emploi » destiné à montrer à un non-initié la marche à suivre pour exécuter une évaluation environnementale. Nous recommandons l'embauche de professionnels pour l'exécution d'ÉE plus complexes, surtout celles qui sont requises par la loi. Les municipalités désireuses d'introduire volontairement l'ÉE dans leurs processus décisionnels auront avantage à consulter les références documentaires fournies à la Section 7.

RÉFÉRENCES

SOURCES D'INFORMATION SUR LES ÉE

Dans le cas des processus d'ÉE provinciaux ou territoriaux, les municipalités auront intérêt à communiquer avec les ministères ou les organismes concernés et à visiter leur site Web avant d'entreprendre une ÉE, afin de s'assurer de satisfaire aux textes législatifs et aux lignes directrices les plus récents. On consultera le site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pour obtenir des renseignements sur les lois fédérales pertinentes. La municipalité trouvera dans ces sources d'information des détails sur les conditions nécessitant l'exécution d'une ÉE, les exemptions ou les exclusions du processus d'ÉE, les niveaux ou les catégories d'ÉE, les personnes-ressources ainsi que les processus propres aux lois applicables. Les sites Web proposent généralement des guides pour les promoteurs et le public ainsi que des liens vers les textes de loi.

Le lecteur pourra consulter les sites Web suivants :

Agence canadienne d'évaluation environnementale
<<http://www.ceaa-acee.gc.ca>>

International Association for Impact Assessment
<<http://www.iaia.org/>>

Institut international du développement durable (IIDD)
<<http://iisd1.iisd.ca/>>

Muniscope, Services d'information et de réseautage
(système d'information gouvernementale local)
<<http://www.muniscope.ca>>

Inclure une section de référence complète.