CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment | Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada

Principes et orientations

PN 1429
ISBN 978-1-896997-85-8 PDF

© Conseil canadien des ministres de l'environnement, 2009

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) est la principale tribune intergouvernementale au Canada pour débattre des problèmes environnementaux d'intérêt national, international et mondial, et mener une action commune face à eux. Les quatorze gouvernements membres s'associent pour élaborer des normes, des méthodes et des lois cohérentes à l'échelle nationale dans le domaine de l'environnement.

Conseil canadien des ministres de l'environnement
123, rue Main, bureau 360
Winnipeg (Manitoba) R3C 1A3
No de téléphone : 204-948-2090
Courriel : info@ccme.ca
Site Internet : www.ccme.ca

Référence :

CCME. 2009. L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada : Principes et orientations. Conseil canadien des ministres de l'environnement, Winnipeg (Man.).

This report is also available in English.

REMERCIEMENTS

La première version du présent rapport a été préparée par Bram Noble et Jill Harriman de la firme Aura Environmental Research and Consulting, Ltd. pour le compte du sous-groupe sur l'évaluation environnementale stratégique régionale du Groupe de travail sur l'évaluation environnementale du CCME.

Nous tenons à remercier les quatre experts réviseurs pour leurs suggestions et commentaires constructifs sur les documents à la base du présent rapport et les 29 lecteurs ayant transmis des commentaires sur la version provisoire du rapport qui a été rendue publique.

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION **5**
1.1 Objet du présent document 6

2.0. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE **6**
2.1 Définition 7
2.2 Objectif 7

3.0 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE **8**
3.1 Une évaluation environnementale ambitieuse et restrictive 8
3.2 Vers une approche plus stratégique 10

4.0 OCCASIONS FAVORABLES ET AVANTAGES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE **12**
4.1 Avantages de fond 12
4.2 Avantages de procédure 12

5.0 PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE **13**
5.1 Nature d'une approche stratégique 13
5.2 Quand appliquer l'ÉES-R 14
5.3 Principes fondamentaux 15
5.4 Principes méthodologiques 16

6.0 MODALITÉS D'EXÉCUTION D'UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE **17**
6.1 Élaborer un cadre de référence 18
6.2 Déterminer la portée des conditions de référence régionales 19
6.3 Cerner les stresseurs et les tendances au niveau régional 19
6.4 Déterminer les diverses options stratégiques pour la région 20
6.5 Évaluer les effets cumulatifs de chaque option 20
6.6 Déterminer une option stratégique privilégiée 22
6.7 Déterminer les besoins en mesures d'atténuation et de gestion 23
6.8 Élaborer un programme de suivi et de surveillance 23
6.9 Mettre en œuvre la stratégie, et surveiller l'exécution et l’évaluer 24

7.0 TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ **26**
7.1 Participation du public 26
7.2 Documentation et rapports 27

8.0 DÉFINITIONS **29**

9.0 RÉFÉRENCES **31**

1.0 INTRODUCTION

L'évaluation environnementale stratégique régionale (ÉES-R) est considérée comme un secteur d'intérêt névralgique par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

Intrinsèquement proactive et prospective, l'ÉES-R a pour but d'assurer que les activités de planification et d'évaluation touchant une région appuient les résultats les plus *souhaités* plutôt que les plus vraisemblables.

L'ÉES-R est envisagée comme un moyen d'évaluer les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, de diverses options d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région. Dans cet esprit, l'ÉES-R peut étayer la préparation d'une stratégie privilégiée de développement régional et d'un cadre préférentiel de gestion environnementale, et éclairer les processus subséquents d'**évaluation environnementale** au niveau des projets et de prises de décisions.

Pourquoi proposer l'ÉES-R à ce moment-ci? Parce que la situation actuelle des pratiques d'évaluation environnementale au Canada l'exige. Tout d'abord, l'**évaluation environnementale stratégique** a connu une lente évolution, qui a entravé une pleine réalisation de sa valeur ajoutée pour la planification environnementale et la prise de décisions au niveau régional. Deuxièmement, même s'il faut préalablement comprendre et considérer les effets environnementaux cumulatifs à de plus grandes échelles régionales pour assurer le développement durable de l'**environnement**, l'évaluation des effets cumulatifs demeure rudimentaire au Canada et s'est généralement limitée aux **études d'impact sur l'environnement** de projets individuels. Troisièmement, le moment est opportun pour explorer la pertinence de l'ÉES-R, et ce pour diverses raisons : l'accent actuellement placé sur l'amélioration du cadre réglementaire, tant au pays qu'à l'échelle internationale; la révision prochaine de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*; les initiatives provinciales d'évaluation environnementale; les efforts déployés pour améliorer la pratique de l'évaluation environnementale stratégique au niveau fédéral.

Considérant le besoin sans précédent d'intégrer les principes de durabilité à la formulation des politiques, des plans et des programmes régionaux, c'est le temps idéal pour jeter les bases de l'ÉES-R comme moyen d'étayer l'élaboration d'initiatives durables et stratégiques à une échelle régionale.

Un certain nombre d'initiatives s'apparentant à l'ÉES-R sont actuellement en marche ou envisagées au niveau fédéral et provincial, mais il n'existe aucun cadre cohérent qui favorise la concertation interministérielle et intergouvernementale en la matière. Pour combler cette lacune, le Groupe de travail sur l'évaluation environnementale du Conseil canadien des ministres de l'environnement a commandé en février 2008 le rapport *Strengthening the Foundation for Regional Strategic Environmental Assessment in Canada*, qui établit le concept de l'ÉES-R et ses principes fondamentaux.

Peu après, en juillet 2008, on commandait un second rapport, *Regional Strategic Environmental Assessment (R-SEA): Methodological Guidance and Good Practice*, pour orienter le processus

d'ÉES-R sur le plan de la méthodologie et des procédures. Ensemble, ces deux rapports décrivent l'émergence et l'évolution du concept de l'ÉES-R au Canada et lui fournissent un cadre d'application.

1.1 Objet du présent document

Le présent document vise à favoriser l'émergence d'une vision commune et d'une approche concertée de l'ÉES-R, tant au niveau fédéral que parmi les autres ordres de gouvernement au Canada. Il constitue une version abrégée des deux rapports de base sur l'ÉES-R précités.

Dans la mise en place d'un processus commun d'ÉES-R, le but n'est pas d'ajouter un palier supplémentaire d'évaluation environnementale, mais bien de décloisonner la pratique et d'intégrer notre compréhension et nos connaissances actuelles de l'évaluation environnementale régionale, cumulative et stratégique.

2.0. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE

La nécessité de mieux évaluer et gérer les **effets environnementaux cumulatifs** des activités de développement humain est bien établie; cependant, tous les observateurs s'entendent pour dire que le processus d'**évaluation des effets cumulatifs** et de leur gestion, dans sa forme actuelle au Canada, ne fonctionne tout simplement pas. Dans notre pays, l'évaluation environnementale a traditionnellement consisté à traiter les symptômes ou les résultats des répercussions associées à des **projets** individuels pour les atténuer jusqu'à les rendre acceptables, plutôt qu'à confronter également les changements environnementaux plus globaux d'envergure régionale et les effets cumulatifs des actions humaines sur les **composantes valorisées de l'écosystème**.

Dans les situations ayant donné lieu à des initiatives d'évaluation des effets cumulatifs et de portée régionale, le processus s'est rarement inséré explicitement dans un cadre stratégique. Pour cette raison, l'évaluation environnementale débordant le strict cadre du projet individuel a souvent souffert d'un flou prospectif qui a entravé l'orientation des mesures subséquentes de planification et de prise de décision en matière de développement; elle s'est souvent transformée par défaut en une évaluation des incidences environnementales à l'échelle du projet; ou bien elle s'est contentée de décrire l'état actuel de l'environnement au lieu d'également projeter des tendances, bâtir des scénarios et discerner des avenirs souhaitables.

Après plus de 35 années de pratique de l'évaluation environnementale au Canada, une unanimité émerge aujourd'hui quant au besoin de l'assujettir à une approche explicitement régionale et stratégique, une approche qui englobe les effets environnementaux cumulatifs des mesures de développement humain et qui permet de donner aux activités de planification et de prise de décisions une orientation dont l'horizon dépasse celui autorisé par l'évaluation strictement axée sur les projets.

2.1 Définition

Pour favoriser la mise en place d'un cadre d'évaluation environnementale ayant une plus grande pertinence spatiale et une meilleure orientation stratégique, nous présentons une reconceptualisation de la relation existant entre l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs dans une région et l'évaluation environnementale stratégique.

Basée sur un amalgame des principes sous-jacents à l'évaluation des effets cumulatifs régionaux et à l'évaluation environnementale stratégique, l'évaluation environnementale stratégique régionale (ÉES-R) est définie ainsi :

> *Un processus visant à évaluer systématiquement les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, d'une diversité d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région donnée.*

Dans ce contexte, l'ÉES-R ne consiste pas simplement à élargir le cadre géographique de l'évaluation des incidences; elle représente une façon différente d'aborder les interrelations entre l'environnement et la prise de décisions d'aménagement. Un des concepts intrinsèques de l'ÉES-R est que l'évaluation des effets cumulatifs n'est pas une composante d'appoint, mais plutôt un élément pleinement intégré au processus d'évaluation et d'aide à la décision.

L'ÉES-R a pour but de faire reposer sur une meilleure information l'élaboration des initiatives, politiques, plans ou programmes stratégiques visant une région, et ainsi de favoriser en aval l'exécution de programmes plus éclairés et plus efficaces d'étude d'impact sur l'environnement à l'échelle des projets et de gestion de l'environnement régional. On vise davantage la durabilité d'une région et l'atteinte d'un niveau souhaité de qualité environnementale, sur les plans biophysique et socioéconomique, plutôt qu'une simple atténuation des incidences.

L'ÉES-R permet une analyse précoce et globale des relations qui existent entre les divers scénarios d'avenir d'une région et les éventuels effets environnementaux cumulatifs pouvant résulter de ces scénarios.

2.2 Objectif

L'ÉES-R a pour but d'évaluer systématiquement les effets cumulatifs entraînés par des utilisations multisectorielles du territoire et des ressources et par des perturbations de la surface, dans différents scénarios d'avenir. Elle vise à créer des images de l'état futur du développement, du changement naturel et du changement cumulatif d'une région, en posant des questions hypothétiques sur diverses options de développement. Le but premier est de *guider* l'élaboration ou l'évaluation d'une série d'options de politiques, de plans ou de programmes stratégiques pour une région, pour ensuite comparer ces options quant à leur potentiel de changements environnementaux cumulatifs et à divers objectifs de nature socioéconomique, environnementale et de planification.

L'objectif global de l'ÉES-R est le suivant :

guider la préparation d'une stratégie de développement et d'un cadre ou de plusieurs cadres de gestion environnementale privilégiés, pour une région.

À cet égard, l'ÉES-R vise à :

- bonifier la gestion des effets environnementaux cumulatifs;
- rehausser l'efficacité de l'évaluation des incidences environnementales au niveau des projets;
- circonscrire les orientations, les stratégies et les priorités privilégiées pour la gestion et la mise en valeur futures d'une région.

3.0 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE

L'évaluation environnementale a considérablement évolué depuis son introduction au Canada au début des années 1970. Tous comprennent maintenant que l'évaluation environnementale doit transcender la simple évaluation des incidences localisées, directes et indirectes des projets pour englober également les perspectives et les considérations régionales relatives aux sources des changements environnementaux cumulatifs, et qu'elle doit le faire aux toutes premières étapes des processus décisionnels et d'établissement des politiques, plans et programmes régionaux. Le besoin d'une forme plus stratégique d'évaluation environnementale au Canada a émergé sur au moins trois fronts :

i. En reconnaissance de la nécessité d'encourager l'élaboration de politiques, de plans et de programmes plus écologiquement durables.
ii. En reconnaissance de la nécessité de mieux focaliser et rationaliser les évaluations d'incidences environnementales au niveau des projets, pour qu'elles s'adaptent mieux aux politiques et aux programmes et pour faire en sorte que les mesures de développement s'insèrent dans un cadre environnemental plus global.
iii. En raison des inquiétudes entourant la capacité, pour le processus d'étude d'impact sur l'environnement des projets, de prendre en considération les effets cumulatifs qui dépassent la portée du projet individuel.

3.1 Une évaluation environnementale ambitieuse et restrictive

Le Canada est reconnu à l'échelle internationale comme un pays ayant grandement contribué à la formulation et au développement du processus d'évaluation environnementale régionale et stratégique. La Directive du Cabinet de 1990, qui obligeait les ministères et organismes fédéraux à prendre en compte les considérations environnementales des politiques, plans et programmes au niveau stratégique, était perçue comme le premier d'une nouvelle génération de mécanismes d'évaluation environnementale stratégique.

Au Canada, la notion d'approche régionale et stratégique en matière d'évaluation environnementale n'est pas nouvelle, et remonte avant la Directive du Cabinet. Plusieurs

évaluations antérieures, dont l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie (1974-1977), l'examen du projet de mise en valeur des hydrocarbures de la mer de Beaufort (1982-1984) et l'examen du concept de gestion des déchets nucléaires d'Énergie atomique du Canada Limitée (1988-1994), ont pris la forme d'examens à l'échelle régionale, de commissions d'examen public ou d'évaluations d'ordre conceptuel. Des démarches similaires (à l'échelle régionale ou de nature stratégique) ont caractérisé de nombreuses évaluations environnementales provinciales effectuées à cette époque, dont l'étude du bassin de la rivière Churchill en Saskatchewan et l'enquête Bayda sur l'opportunité de poursuivre l'exploitation des mines d'uranium dans cette province.

Au début des années 1990, cependant, on assistait à l'émergence d'une solide orientation « projet » dans l'évaluation environnementale au Canada (tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial). La décision d'uniformiser davantage les mécanismes d'évaluation environnementale et de les rendre exécutoires sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en a également rétréci la portée et l'application. Au niveau fédéral par exemple, une nette fracture est apparue entre les examens régionaux et conceptuels de portée plus générale et le processus officiel d'étude d'impact sur l'environnement – un processus plus ciblé et restrictif a vu le jour.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le processus d'évaluation environnementale à l'échelle des projets a continué de se développer, tout en subissant, dans son fonctionnement et sa finalité, un profond remaniement en grande partie attribuable à une sensibilisation croissante aux principes de durabilité et à une reconnaissance de plus en plus aiguë de la nécessité d'évaluer et de gérer les effets environnementaux cumulatifs des activités de développement.

La nécessité de considérer les effets environnementaux cumulatifs du développement a été étayée par l'apport, en 1995, d'un certain nombre d'ajouts et de révisions à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui reconnaissaient explicitement l'évaluation des effets cumulatifs et le recours aux études régionales comme des outils d'appui aux études d'impact sur l'environnement à l'échelle des projets.

Cependant, de récentes études sur la situation de l'évaluation environnementale au Canada révèlent que le processus présente de graves carences en ce qui touche l'évaluation et la bonne gestion des effets environnementaux cumulatifs. La pratique de l'évaluation environnementale a été étroitement cadrée, confinée dans les limites spatiales et temporelles de l'évaluation de projets individuels, et coupée du contexte plus global de la planification et de la gestion environnementale à l'échelle régionale.

Indépendamment de son mandat de durabilité, l'évaluation environnementale, et en particulier l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs, a évolué séparément des cadres régionaux et stratégiques nécessaires pour en faire une composante significative de la planification et de la prise de décisions d'aménagement, à l'appui du concept de durabilité.

3.2 Vers une approche plus stratégique

Sur le plan des procédures, l'évaluation environnementale à l'échelle des projets s'intéresse aux effets les plus vraisemblables d'un projet de développement et aux moyens permettant de les atténuer pour les rendre acceptables; elle ne se demande pas si la réalisation proposée constitue la forme de développement la plus appropriée ou si ses effets environnementaux cumulatifs vont à l'encontre des grands objectifs environnementaux ou des conditions futures souhaitées à une plus vaste échelle régionale.

Cela ne signifie pas que les effets environnementaux cumulatifs ne doivent pas être considérés au niveau du projet, mais bien que l'évolution des processus d'évaluation et de gestion des effets environnementaux cumulatifs au Canada nécessite une approche plus régionale et stratégique que celle permise par les mécanismes et les cadres d'évaluation environnementale basés sur les projets.

En pratique, les éléments d'une approche régionale et stratégique intégrée ressortent de manière évidente (bien qu'informelle) dans divers modèles de gestion du territoire et de planification des ressources.

L'absence de lignes directrices sur la méthodologie et les procédures à suivre dans l'ÉES-R continue toutefois de poser des problèmes. Jusqu'à maintenant, il n'existait aucun cadre unifié permettant d'orienter l'élaboration et l'application du processus d'ÉES-R.

Points saillants de l'émergence du processus d'évaluation environnementale stratégique régionale

1984
- Le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* définit le terme « proposition » comme étant toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions.

1990
- Introduction d'un projet de loi visant l'établissement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*; la loi proposée ne touche pas les politiques, plans et programmes.
- La *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* (1990) érige en politique l'évaluation environnementale stratégique.

1991
- Le gouvernement fédéral introduit un train de réformes englobant la première initiative du Canada quant à l'élaboration d'un système d'évaluation environnementale stratégique : *Environmental Assessment in Policy and Program Planning: A Sourcebook*.

1992	▪ La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* reçoit l'approbation législative; le paragraphe 16(1) oblige les promoteurs à considérer les effets environnementaux cumulatifs de leurs projets, alors que le paragraphe 16(2) souligne le rôle et la valeur des études régionales effectuées hors du cadre de la Loi, dans la prise en compte des effets cumulatifs.
1995	▪ Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales publie des lignes directrices sur les procédures d'évaluation des projets de politiques, de plans et de programmes. ▪ Des modifications sont apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, obligeant tous les ministères et organismes fédéraux à préparer une stratégie de développement durable. ▪ Le gouvernement fédéral publie le document *Évaluation environnementale stratégique : Un guide pour les agents de politique et de programme.*
1999	▪ L'Agence canadienne d'évaluation environnementale publie ses lignes directrices concernant la mise en œuvre de la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique; la section 2.1.1 souligne l'importance de l'évaluation environnementale stratégique dans la prise en compte des possibles effets environnementaux cumulatifs des propositions. ▪ L'Agence publie son guide du praticien pour l'évaluation des effets cumulatifs.
2000	▪ L'établissement de cadres d'évaluation des effets environnementaux régionaux figure parmi les priorités de recherche et de développement de l'Agence pour 2000-2001.
2001	▪ Introduction du projet de loi C-19 visant à modifier la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
2004	▪ Actualisation de la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique.
2007	▪ L'Agence canadienne d'évaluation environnementale désigne l'évaluation environnementale stratégique, et plus particulièrement l'intégration des effets régionaux et cumulatifs, comme une priorité de recherche et développement pour 2007-2008. ▪ Le Sous-comité de l'évaluation environnementale stratégique, qui relève du Comité consultatif sur la réglementation du ministre de l'Environnement, commande un rapport sur l'état des modèles, principes et pratiques d'évaluation environnementale stratégique au Canada.
2008	▪ Le Groupe de travail sur l'évaluation environnementale du Conseil canadien des ministres de l'environnement lance un projet sur l'élaboration d'un cadre d'évaluation environnementale stratégique régionale pour le Canada.

4.0 OCCASIONS FAVORABLES ET AVANTAGES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE

La mise en œuvre de l'ÉES-R au Canada s'accompagne d'un certain nombre de possibilités et d'avantages potentiels. En effet, l'ÉES-R permet de contribuer de diverses façons aux objectifs régionaux de durabilité :

- en analysant, en déterminant et en gérant les effets environnementaux cumulatifs à une échelle régionale, plus appropriée;
- en considérant les diverses options stratégiques tôt dans le processus décisionnel, idéalement avant la prise de décisions d'aménagement irréversibles;
- en éclairant les études d'impact sur l'environnement des projets subséquents, ce qui offre la possibilité de rationaliser le processus de révision;
- en déterminant le contexte et l'orientation des plans et des cadres de gestion environnementale à privilégier au niveau régional.

Au Canada, l'ÉES-R en est encore à ses balbutiements et demeure peu éprouvée. Cependant, ses avantages escomptés allient les avantages déjà démontrés des pratiques d'évaluation des effets cumulatifs et d'évaluation environnementale stratégique au niveau régional.

4.1 Avantages de fond

- Intégration des considérations environnementales et, plus généralement, de durabilité aux politiques, plans et programmes régionaux.

- Focalisation régionale plus globale et perspective à long terme pour le développement et la prise de décisions.

- Assurance que les effets cumulatifs sont analysés à l'échelle et au palier appropriés du processus d'évaluation environnementale et que sont pris en compte les effets cumulatifs potentiels des aménagements qui, individuellement ou collectivement, pourraient ne pas être assujettis au processus officiel d'évaluation environnementale des projets.

- Contribue à la discussion de divers scénarios viables et des principaux buts et objectifs environnementaux pour une région.

4.2 Avantages de procédure

- Occasion d'améliorer les bases de données régionales et de créer des mécanismes de mise en commun de l'information.

- Facilite le suivi et la production de rapports sur l'état de l'environnement régional.

- Permet de gagner du temps et d'économiser des ressources en évitant au départ les effets environnementaux cumulatifs, au lieu de les atténuer par la suite.

- Permet d’évaluer la performance au niveau des projets en établissant des cibles, des limites et des seuils environnementaux régionaux en regard desquels on pourra surveiller et évaluer les mesures subséquentes de développement et de gestion.

- Donne une indication précoce de l’intérêt du public pour les questions environnementales régionales.

5.0 PRINCIPES DIRECTEURS POUR L’ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE

L’évaluation environnementale stratégique et l’étude d’impact sur l’environnement des projets ont des points de mire très différents : d’une part, des stratégies de développement futur caractérisées par un haut degré d’incertitude; d’autre part, des propositions et des mesures concrètes et objectives qu’il faut évaluer.

5.1 Nature d’une approche stratégique

Une approche stratégique offre un fondement aux prises de décisions, et elle permet de prendre en compte diverses options à un stade précoce, ce qui offre plus de flexibilité quant à l’issue des décisions. Une approche stratégique de l’évaluation environnementale est une approche proactive, qui consiste à se demander « Quelle est l’option privilégiée? » et « Quelle est la résultante privilégiée (ou les résultantes privilégiées)? » au lieu de prédire les résultats les plus vraisemblables d’une action prédéterminée.

Une approche stratégique de l’évaluation ne se caractérise pas seulement par son palier d’application (supérieur à celui du projet); elle est plutôt déterminée par la relation entre l’évaluation des impacts et le processus plus global de planification, et par les types de questions posées. Une approche stratégique est une approche qui : trouve le moyen d’aller d’un point à un autre; fixe un canevas de mesures; expose une vision ou une orientation. Autrement dit, une approche stratégique de l’évaluation consiste à définir des objectifs ou des visions pour une région, à proposer divers moyens de concrétiser ces buts ou visions et à choisir l’approche la plus souhaitable.

Évaluation stratégique (p. ex. ÉES-R)	**Évaluation non stratégique** (p. ex. EIE de projet)
Adopte une perspective stratégique et à long terme.	Axée sur l’exécution d’une mesure donnée, dans une optique de court ou moyen terme.
Axée sur l’établissement d’une stratégie d’action et des moyens à prendre pour accomplir les buts et les objectifs.	Met l’accent sur la réalisation d’une action prédéterminée, en vue de mener un processus à terme.

Vise à bâtir un avenir souhaitable, et non à « connaître l'avenir ».	L'intervention est connue et l'accent est placé sur la prévision des résultats.
Demande « quelle est l'option ou l'orientation de développement privilégiée? »	Demande « quelles sont les conséquences de l'option proposée et comment peut-on les atténuer? »
Met l'accent sur les diverses options possibles et sur de grands scénarios de développement.	Axée sur les diverses options possibles et sur le scénario de développement proposé.
Agit au niveau des politiques, plans et programmes et de stratégies souvent abstraites.	Agit au niveau des projets et des propositions de développement concrètes.
Accepte que la stratégie ou la politique, le plan ou le programme change en raison d'une modification du contexte et de la présence d'incertitudes.	Tente de réduire l'incertitude de manière à rester compatible avec la proposition initiale.

5.2 Quand appliquer l'ÉES-R

Les possibilités d'application du processus d'évaluation stratégique sont multiples et variées. En termes généraux, les approches stratégiques d'évaluation environnementale s'avèrent utiles lorsqu'une politique, un plan ou un programme est proposé et doit être validé au moyen d'une évaluation; ou encore lorsqu'on a besoin d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'une orientation stratégique et qu'il faut procéder à une évaluation pour en faciliter l'élaboration. Cette seconde hypothèse constitue le déclencheur fondamental de l'ÉES-R.

Le présent guide ne prescrit pas de listes précises d'activités pour l'ÉES-R, puisque chaque instance est susceptible de fixer ses propres déclencheurs. On recommande toutefois d'assujettir l'ÉES-R à un examen préalable hybride, décrivant les types de conditions qui justifient une ÉES-R et comportant une liste des initiatives stratégiques qui devraient déclencher une réflexion sur l'opportunité de mener une ÉES-R.

Nous proposons une série de conditions et de circonstances qui devraient déclencher une ÉES-R :

i. Une décision stratégique doit être prise, qui déterminera le cadre et les conditions des futures mesures de développement, d'utilisation du territoire ou des ressources ou de gestion, dans une région.

ii. Une proposition est présentée pour l'établissement d'une stratégie ou d'un plan régional sur l'utilisation des ressources, la répartition des ressources, la conservation et le développement.

iii. Une demande est présentée pour la mise en valeur d'une région jusque-là non aménagée et pour laquelle il n'existe actuellement pas de stratégie ou de plan régional.

iv. Une demande est présentée pour la mise en valeur d'une région déjà aménagée et pour laquelle il n'existe actuellement pas de stratégie ou de plan régional, et ce projet risque de déclencher ou d'influencer considérablement les processus d'effets cumulatifs régionaux.

v. Les principales ressources naturelles ou l'intégrité écologique d'une région sont nettement en déclin.

vi. On doit coordonner des ressources, programmes, données, objectifs de gestion et initiatives stratégiques régionaux disparates en regard d'un enjeu régional commun.

vii. Des décisions régionales doivent être prises au sujet d'une question relative à l'utilisation des ressources, un projet de développement ou l'accès au territoire qui relève de plusieurs instances ou est de nature multisectorielle.

viii. Le public exige la réalisation d'une ÉES-R.

Au vu de ces critères, voici quelques exemples d'enjeux à l'égard desquels l'élaboration d'un projet de politique, de plan, de programme et d'initiative stratégique pourrait nécessiter une ÉES-R :

- Planification des zones marines et côtières
- Planification intégrée de l'utilisation du territoire
- Aménagement urbain
- Conservation et planification d'aires protégées
- Gestion d'un bassin versant
- Stratégies et initiatives énergétiques de portée régionale

L'ÉES-R ne se veut pas un outil d'évaluation « de tous les jours ». On la réservera vraisemblablement aux situations régionales de planification et de prise de décision qui revêtent une importance et une complexité relativement grandes. Cela dit, le temps et les ressources qu'il faut consacrer à une ÉES-R dépendent en grande partie de la nature de la région, notamment d'enjeux tels que le degré d'intérêt public, la vulnérabilité de l'environnement biophysique et socioéconomique touché et le but visé dans l'application du processus.

5.3 Principes fondamentaux

Les principes fondamentaux s'appliquent à l'ensemble du processus d'ÉES-R, sans égard pour la nature de l'ÉES-R, son foyer d'application ou l'étape du processus. Voici quels sont ces principes fondamentaux :

Stratégique : repère les initiatives stratégiques, évalue les diverses options et formule une stratégie d'action.

Prospectif : axé sur la détermination des avenirs possibles et les moyens de façonner les résultats régionaux.

Début rapide : est enclenché aux toutes premières étapes du processus décisionnel, afin de guider la formulation des initiatives, des politiques, des plans ou des programmes stratégiques.

Centré sur les effets cumulatifs : identifie les effets cumulatifs comme étant les réels effets préoccupants qui agissent à l'échelle régionale.

Multi-paliers : un éclairage mutuel se produit entre, d'une part, l'évaluation et, d'autre part, le processus de gestion environnementale d'une vaste portée régionale et multi-régionale, de même qu'avec l'évaluation de projets et de la prise de décisions en aval.

Multi-scalaire : les enjeux primaires des effets cumulatifs peuvent être au besoin réexaminés non seulement à des paliers différents, mais également à des échelles spatiales différentes.

Multi-sectoriel : englobe les activités, les politiques et les plans de multiples secteurs qui peuvent exister dans une région ou qui peuvent influencer les processus ou la prise de décisions au niveau régional.

Participatif : assure une mise à contribution précoce et constante des intervenants pertinents et des parties intéressées dans les opérations d'évaluation, de suivi et de gestion.

Opportuniste : donne l'occasion d'examiner le développement régional grâce à un débat élargi entre les intervenants, et détermine la nécessité de créer ou de modifier des ententes institutionnelles en vue d'une meilleure gestion environnementale.

Adaptatif : traite les stratégies et les plans, programmes ou politiques comme des « expériences », qu'il entend modifier et adapter à mesure que les activités de mise en œuvre, de suivi et de rétroaction viennent augmenter les connaissances.

5.4 Principes méthodologiques

Les principes méthodologiques sont axés sur les composantes opérationnelles de l'ÉES-R et caractérisent l'approche sous-jacente de l'ÉES-R. L'ÉES-R, comme processus d'évaluation stratégique, repose en bonne partie sur une méthode d'évaluation environnementale stratégique bien établie, qui vient également l'éclairer. Voici les principes méthodologiques fondamentaux de l'ÉES-R :

Intégré : L'ÉES-R devrait être envisagée comme un cadre dont les éléments fondamentaux sont progressivement conçus sur mesure et intégrés au système décisionnel en place. À ce titre, l'ÉES-R devient partie intégrante du mécanisme de formulation des stratégies et initiatives régionales, auquel il offre une orientation globale.

Axé sur les options possibles : L'ÉES-R met l'accent sur la création et l'évaluation d'options, qui prennent souvent la forme de différents scénarios de développement régional. En comparant plusieurs scénarios de développement différents, les décideurs sont en mesure de

tracer un tableau clair des conséquences vraisemblables de différentes lignes d'action.

Basé sur les CVE régionales : Souvent, les processus d'effets cumulatifs s'arriment à des enjeux de gestion environnementale hautement complexes d'envergure planétaire ou régionale, comme les changements climatiques ou la biodiversité. Par conséquent, le concept de composante valorisée de l'écosystème doit s'avérer applicable à une échelle d'analyse régionale et être représenté par des indicateurs généraux de santé de l'écosystème et de changements dans l'environnement régional.

Interdisciplinaire : L'ÉES-R couvre des niveaux d'intérêt multiples, allant des décideurs aux spécialistes de diverses disciplines en passant par divers secteurs de la sphère publique, y compris l'industrie. L'ÉES-R devrait valoriser une démarche transdisciplinaire, qui permet à toutes les parties de cerner et d'aborder les enjeux communs et de voir où, et sous quelle forme, leurs données servent aux autres parties et aux différents paliers des processus décisionnels.

Structuré et systématique : Un cadre méthodologique offre une orientation générale et s'applique à un large éventail de situations et de contextes. L'ÉES-R devrait pouvoir s'adapter au contexte d'orientation et de planification; cependant, il faut continuellement voir à appliquer des cadres méthodologiques systématiques et structurés au niveau stratégique.

6.0 MODALITÉS D'EXÉCUTION D'UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE RÉGIONALE

En tant que processus d'évaluation, l'ÉES-R couvre un éventail de tâches (détermination de la portée; identification et évaluation des options possibles; établissement d'une option privilégiée; atténuation; production de rapports; suivi) qui doivent être exécutées de façon cohérente et systématique pour assurer la prise de décisions transparentes et responsables et contribuer à rehausser la qualité des décisions subséquentes. L'issue de l'ÉES-R ne représente pas « la décision », mais bien les résultats d'une évaluation systématique de diverses options, qui permet de fixer une orientation stratégique et de prendre des décisions éclairées sur l'élaboration de politiques, de plans, de programmes et de projets au niveau régional.

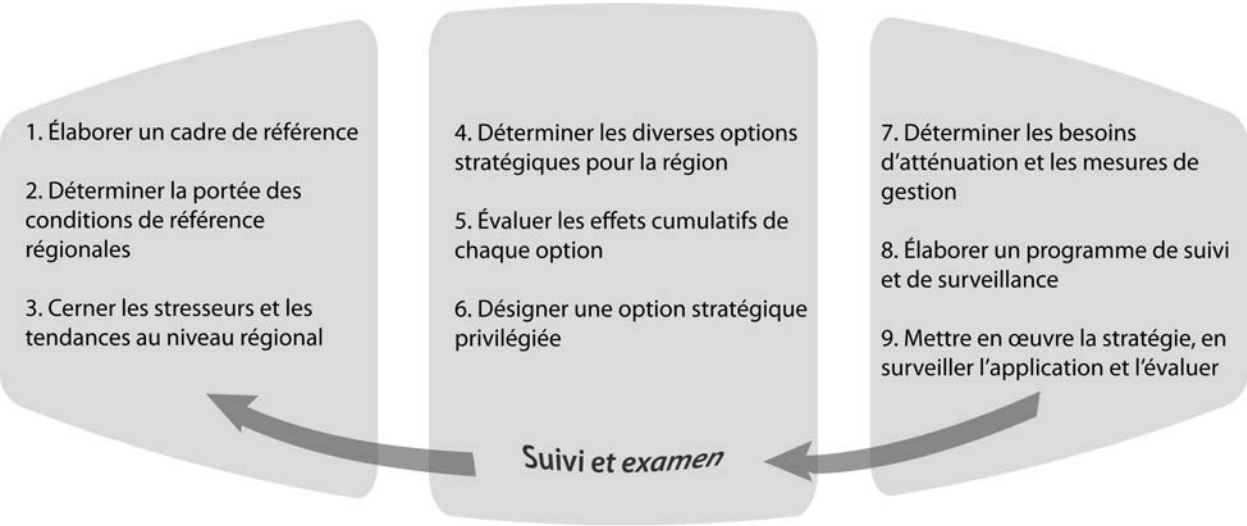
Concevoir le processus d'ÉES-R en fonction d'une application particulière en rehausse l'efficacité. Dans cet esprit, le cadre présenté ici ne se veut pas trop directif. Selon la nature de l'enjeu, il conviendra d'appliquer le cadre plus ou moins rigoureusement. Les outils particuliers à employer et les ressources requises varieront donc selon l'application, la complexité des enjeux, les objectifs visés et le contexte régional. Pour assurer un degré de cohérence et de responsabilité dans l'application de l'ÉES-R, cependant, il faut implanter un **cadre méthodologique** structuré.

Les éléments ci-dessous viennent éclairer la structure de base et les composantes fondamentales du cadre d'ÉES-R présenté dans le présent document :

i. Les recherches et les connaissances existantes sur la méthode d'évaluation environnementale stratégique dans le contexte canadien.

ii. Les progrès effectués, à l'échelle internationale, dans les cadres, lignes directrices et applications relatifs aux évaluations régionales et stratégiques.
iii. Les cadres conceptuels et applications récentes en matière d'évaluation des effets cumulatifs régionaux.
iv. Les discussions tenues avec des experts et des praticiens de divers pays spécialisés en évaluation des effets cumulatifs et en évaluation environnementale stratégique.

Le cadre d'ÉES-R proposé a été peu testé au Canada, mais l'utilité d'un cadre stratégique similaire a été démontrée dans les collines Great Sand en Saskatchewan. Dans la présentation de ce cadre, on suppose que les effets environnementaux cumulatifs peuvent être cernés et évalués, et que les connaissances scientifiques et les ententes institutionnelles nécessaires pour étayer le cadre sont disponibles.



6.1 Élaborer un cadre de référence

Le cadre de référence détermine le contexte de l'ÉES-R, c'est-à-dire les situations qui influencent l'ÉES-R, et également les conditions qui se répercutent sur les résultats de l'ÉES-R, y compris : les visées ou les buts de l'évaluation; l'environnement institutionnel ou réglementaire; les attentes vis-à-vis la mise en œuvre; les participants au processus d'évaluation; et les organisations en jeu.

L'objectif consiste à circonscrire la nature et la portée globales de l'ÉES-R, notamment :

- les questions particulières ou les problèmes stratégiques à aborder;
- les possibilités de ramener l'évaluation à l'échelle de l'étude d'impact du projet et à d'autres formes de planification et de prises de décisions;
- les diverses parties et partenariats devant contribuer au processus et, initialement au moins, aux activités de surveillance et de suivi de la mise en œuvre;
- les publics vraisemblablement intéressés et l'étendue souhaitée de la contribution et de la consultation;
- l'élaboration d'un mandat.

6.2 Déterminer la portée des conditions de référence régionales

La détermination de la portée permet de cerner les principaux enjeux préoccupants, y compris les composantes valorisées de l'écosystème et leurs indicateurs-clés. Au cœur de ce processus doivent être prises une série de décisions sur l'opportunité d'y inclure ou d'en exclure certains enjeux et composantes. Il faut procéder de cette façon pour délimiter l'évaluation et ainsi rendre possible la réalisation de l'ÉES-R, malgré les contraintes de temps et de ressources existantes, et aussi pour s'assurer que le processus produise rapidement des résultats, qui guideront les prises de décisions.

Considérant la nature grandement subjective des décisions concernant les éléments à inclure ou à exclure, il est nécessaire de les motiver et de les expliciter. Une ÉES-R ne peut considérer chaque élément ou enjeu d'une région. Il importe donc de focaliser l'évaluation sur les composantes valorisées de l'écosystème et les enjeux qui s'avèrent pertinents et qui présentent un intérêt public et scientifique.

Le processus de détermination de la portée établit le cadre de référence régional que l'on peut : i) surveiller dans le temps et l'espace pour en évaluer l'évolution; ii) utiliser pour faire des projections quantitatives ou qualitatives représentant les conditions futures en regard desquelles pourront être évalués une diversité d'options et de scénarios futurs pour la région.

Le processus de détermination de la portée comporte plusieurs étapes, à savoir :

- cerner les grands enjeux et les principales préoccupations dans la région;
- recenser les composantes valorisées de l'écosystème et leurs indicateurs-clés à inclure dans l'évaluation;
- déterminer les limites spatiales et temporelles de l'évaluation, ainsi que la quantité et la résolution souhaitées des données;
- évaluer l'état actuel des composantes valorisées de l'écosystème;
- fixer, lorsqu'il y a lieu et quand c'est possible, des seuils, des cibles de gestion et des limites maximales de changement pour les composantes valorisées de l'écosystème.

La détermination de la portée suit des procédures similaires à celles de toute évaluation, en appliquant en plus le principe voulant que l'on interprète les composantes valorisées de l'écosystème, les indicateurs et les enjeux dans un contexte régional, en portant particulièrement attention aux effets environnementaux cumulatifs.

6.3 Cerner les stresseurs et les tendances au niveau régional

Il s'agit de la phase rétrospective de l'ÉES-R, qui vise principalement à :

- déterminer les principaux facteurs humains de changements ou de perturbations dans la région, y compris les changements dans l'orientation des politiques et les approches de gestion;
- déterminer les éventuels facteurs de changements externes ou naturels;

- caractériser, dans l'espace et dans le temps, les réactions des composantes valorisées de l'écosystème ou des indicateurs.

Souvent, les relations de causalité entre des perturbations antérieures et les réactions des composantes valorisées de l'écosystème peuvent être inconnues, et l'on peut alors recourir à une corrélation ou à des associations qualitatives. L'établissement de telles relations peut demander beaucoup de temps et de ressources, selon la portée et l'échelle de l'évaluation, mais c'est une étape importante dans la compréhension et l'évaluation des conditions futures éventuelles et des divers scénarios de changement cumulatif dans la région.

6.4 Déterminer les diverses options stratégiques pour la région

L'évaluation des options est au cœur de l'ÉES-R, et toute ÉES-R doit recenser et systématiquement évaluer une palette d'options relativement à la stratégie, à la politique, au plan ou au programme régional(e) en gestation. Parmi ces options doivent figurer le scénario de référence futur ou l'option du *statu quo* en regard duquel peuvent être comparés les autres options et scénarios.

Sur le plan des procédures, il faut principalement :

- déterminer les diverses options stratégiques ou les façons d'aller de l'avant dans la région, y compris l'option de référence;
- bâtir des scénarios décrivant la forme que prendra chaque option dans l'environnement régional;
- prendre en compte l'influence des politiques ou mesures externes et des changements naturels.

En élaborant et en comparant plusieurs scénarios possibles, les décideurs peuvent tracer un portrait clair des conséquences potentielles et des effets cumulatifs associés à différentes éventualités. De cette façon, la finalité première de l'ÉES-R consiste non pas à tenter de prédire des effets, mais bien à mieux comprendre les conditions les plus susceptibles d'émerger dans diverses situations proposées.

Cette phase de l'évaluation ne vise pas à prédire l'avenir, mais plutôt à créer un choix d'avenirs en déterminant diverses possibilités et, ainsi, en jetant les bases d'une planification stratégique et en façonnant les actions subséquentes. L'analyse des scénarios est particulièrement utile pour définir les possibles projets de développement futurs en vue d'une évaluation de leurs effets cumulatifs.

6.5 Évaluer les effets cumulatifs de chaque option

L'évaluation vise à estimer la nature ou la qualité des effets potentiels des scénarios futurs, tels qu'ils ont été établis selon chacune des options de rechange.

Même si le but ultime est de vérifier le caractère désirable de chaque scénario futur, à cette étape on met l'accent sur la caractérisation des effets pouvant découler de chaque scénario, y compris le scénario de référence futur.

Dans l’évaluation des possibles effets environnementaux (y compris cumulatifs) de chaque scénario, l’objectif consiste à :

- recenser les effets potentiels sur les composantes valorisées de l’écosystème, les menaces qui pèsent sur ces composantes ou les changements qu’elles ont subis, pour chaque scénario envisagé.

Il existe différentes façons d’aborder l’évaluation des divers scénarios d’avenir. Normalement, on recourra à une combinaison de procédés et de méthodes techniques ou analytiques et à des séances de consultation avec les parties intéressées, où les participants explorent les intérêts et les positions en jeu et peuvent discuter et débattre à fond des effets potentiels. L’approche adoptée et les outils employés dépendront de plusieurs facteurs : les buts et objectifs de l’évaluation; les délais et les ressources disponibles; le type et la qualité des données disponibles pour la région; la complexité des problèmes posés par les effets cumulatifs.

Face à de hauts niveaux d’incertitude et à des données peu quantifiables, on recourt fréquemment à des énoncés directionnels (amélioration, aggravation, etc.) et à des échelles ordinales (impact fort, moyen, faible, inconnu) pour évaluer les incidences. Souvent, seules des projections approximatives peuvent être effectuées. Dans d’autres cas, lorsqu’il existe suffisamment de données de référence, ce sont les méthodes hautement quantitatives, capables de traiter de vastes séries de données spatiales et d’exécuter de multiples itérations de scénarios tout en considérant simultanément des séquences et des interactions complexes (p. ex. modélisation par simulation), qui peuvent s’avérer les plus utiles.

L’évaluation devrait se concentrer sur les effets et les interactions qui ont le potentiel de causer des changements importants aux composantes valorisées de l’écosystème et sur les composantes qui, à l’étape de l’évaluation des conditions de référence, ont été caractérisées comme étant vulnérables, irremplaçables ou autrement plus sensibles au changement.

		Recours accru à :
Existence de données de référence Délais et ressources pour l'évaluation environnementale Capacité de déterminer la relation de causalité Capacité de déterminer des relations statistiques	←----------→ *En baisse* *En hausse*	Méthodes « techniques/basées sur des données » p. ex. systèmes d'information géographique modélisation spatiale/temporelle analyse de réseau analyse intrants-extrants modélisation écologique Méthodes « non techniques/basées sur le jugement » p. ex. processus Delphi évaluation multicritères appréciation participative leçons tirées de cas similaires

6.6 Déterminer une option stratégique privilégiée

Une fois que les effets cumulatifs ou les changements de conditions de chaque scénario possible sont cernés, il faut procéder à une certaine évaluation des répercussions et de l'importance de ces effets et changements de conditions. Dans l'ÉES-R, désigner une option privilégiée (ou des options privilégiées) consiste à faire un choix stratégique sur la « désirabilité » et l'« acceptabilité » de l'état futur de la région, sur les moyens d'y arriver et sur les stresseurs en jeu. Dans le choix d'une option privilégiée, il faut considérer les répercussions des effets cumulatifs ou des résultats mis au jour dans chaque scénario d'avenir.

Il faut s'assurer d'évaluer systématiquement et de comparer les effets cumulatifs et les résultats des scénarios, y compris du scénario de référence futur, en se fondant sur un certain nombre de critères décisionnels convenus, notamment :

- les conséquences pour la durabilité des composantes valorisées de l'écosystème touchées et de l'environnement régional;
- la possibilité d'exacerber les effets cumulatifs régionaux ou les séquences d'effets, de les améliorer ou d'en forger de nouveaux;
- les conséquences distributionnelles du scénario quant au changement dans la répartition des effets sociaux, économiques et culturels;
- la concordance et la compatibilité avec les initiatives d'orientation ou de durabilité plus globales, y compris les préférences et les priorités de la population.

Pour comparer les résultats de chaque scénario et choisir une option privilégiée, il existe une diversité d'outils et de techniques, dont les matrices, le surclassement, la programmation par buts

et l’évaluation multicritères, ainsi que des démarches de nature plus participative comme les sondages publics, les forums et les groupes-témoins.

À cette étape, plus d’une option stratégique peut s’avérer souhaitable. Le choix d’une solution privilégiée est en un processus itératif, pouvant nécessiter une réévaluation de diverses options à la lumière des besoins d’atténuation et de gestion.

6.7 Déterminer les besoins en mesures d’atténuation et de gestion

Les divers scénarios peuvent, à des degrés divers, prendre en compte les mesures d’atténuation et de gestion. Cependant, il importe également de considérer les avantages et les inconvénients de chaque scénario, sans égard pour l’exécution ou l’inexécution de toute mesure d’atténuation et de gestion proposée.

Le choix final d’une solution privilégiée nécessite une certaine prise en compte explicite :

- des besoins d’atténuation et des effets résiduels du scénario privilégié (ou des scénarios privilégiés);
- des ressources et des mesures de gestion nécessaires à la préservation de l’environnement.

Même une option privilégiée peut entraîner certains effets environnementaux potentiellement néfastes qui doivent être atténués. Dans ce contexte, il faut déterminer le besoin d’atténuation et les types de mesures nécessaires et déterminer les effets résiduels. Par exemple, on pourrait désigner des « zones d’exclusion » dans les régions hautement sensibles qui ne doivent faire l’objet d’aucun autre aménagement, ou établir des « pratiques de gestion optimales » pour réduire au minimum le risque de nouvelles répercussions dans les secteurs qui ont peut-être déjà été aménagés.

Il faut également prêter attention aux mesures de gestion, y compris aux ressources et aux arrangements institutionnels nécessaires pour soutenir l’option privilégiée. Il faut considérer la faisabilité de sa mise en œuvre et si elle bénéficie d’un environnement institutionnel favorable. Par exemple, il pourrait s’avérer nécessaire de créer de nouveaux cadres de gestion ou de nouveaux organismes d’exécution, ou encore de tenir compte des conflits actuels dans la région (eu égard à l’utilisation du territoire, entre autres), pour assurer la faisabilité de l’option privilégiée.

6.8 Élaborer un programme de suivi et de surveillance

Le suivi englobe les diverses activités qui se déroulent après l’avalisation d’une option stratégique régionale privilégiée, y compris :

- la surveillance des effets post-décisionnels sur les composantes valorisées de l’écosystème et les indicateurs connexes;
- l’évaluation de l’efficacité de la stratégie et des mesures afférentes d’atténuation et de gestion, en fonction de seuils écosystémiques établis, de cibles, de niveaux d’effets

maximums et des divers buts et objectifs d'orientation ou d'efficacité qui peuvent avoir été établis;
- la communication au public des résultats de la surveillance ainsi que de l'efficacité de la stratégie.

Le suivi joue un rôle essentiel dans l'ÉES-R, parce que les options stratégiques sont souvent formulées avec un degré considérable d'incertitude, qu'elles peuvent avoir de vastes effets et qu'elles sont sensibles à l'évolution des conditions sociales et économiques générales. Dans une ÉES-R, les objectifs globaux sont de comprendre les résultats de la prise de décisions ainsi que de permettre et encourager activement un raffinement et une amélioration constants de l'option stratégique et des mesures de gestion environnementale qui s'y rattachent.

Un bon programme de suivi vise au premier chef à faire en sorte :

- que l'ÉES-R et l'option stratégique produisent les résultats escomptés;
- que les mesures d'atténuation et de gestion des impacts portent fruit;
- qu'il y ait une adaptation aux facteurs émergents ou externes qui peuvent entraver le succès du projet ou déclencher une réévaluation.

6.9 Mettre en œuvre la stratégie, en surveiller l'exécution et l'évaluer

Même les stratégies bien conçues ne valent rien si elles ne sont pas mises en application. Pour faciliter la mise en œuvre de l'option stratégique privilégiée et en améliorer le potentiel de succès et d'acceptabilité, il faut :

- délimiter pour de bon les rôles et les ressources nécessaires à la mise en œuvre et à une surveillance permanente;
- entreprendre un processus officiel d'examen public de la stratégie proposée, y compris des plans d'atténuation et de gestion.

Les rôles et responsabilités entourant la réalisation de l'ÉES-R ont été circonscrits au début du processus; cependant, les organisations ou agences qui entreprennent l'ÉES-R et gèrent le processus ne sont pas nécessairement les mêmes qui doivent participer à sa mise en œuvre. La mise en œuvre d'une initiative stratégique nécessite un niveau de coopération et d'engagement qui excède souvent de loin les ressources, les capacités et les pouvoirs de l'organisation ou de l'agence (des organisations ou des agences) à qui la responsabilité d'exécuter l'ÉES-R est tout d'abord confiée.

Les préoccupations du public doivent être également prises en considération avant la mise en œuvre de l'ÉES-R. Cependant, en intégrant les valeurs et les préoccupations du public dès les premières étapes et tout au long du processus d'ÉES-R, on peut éviter de longs examens publics et de coûteux retards à l'étape de la mise en œuvre.

L'examen de l'option souhaitée et la formulation de commentaires par le public constituant un processus itératif, il faut ménager, dans l'échéancier de mise en œuvre, des délais suffisants pour

permettre au public d’intervenir et pour qu’on puisse apporter à l’option toutes les autres modifications jugées nécessaires. Dans les cas où la même autorité est responsable aussi bien de l’ÉES-R que de l’adoption finale et de la mise en œuvre de l’option stratégique, un examen supplémentaire mené par des experts externes s’avérera particulièrement opportun.

À la suite de l’examen mené par le public et/ou des experts, un résumé des interventions doit être mis à la disposition du public, avec toutes les modifications apportées à l’option stratégique, pour assurer la transparence du processus. Cela permet de montrer que les points de vue des populations touchées sont pris au sérieux et, dans la mesure du possible, intégrés à la conception finale de l’option stratégique.

Les plans de mise en œuvre, y compris les mesures de gestion connexes, doivent être suffisamment souples pour s’adapter aux changements de système, aux stresseurs externes et émergents et au nouveau savoir acquis grâce aux processus de surveillance et de suivi. Lorsque vient le temps de concevoir la mise en œuvre, il est important de prévoir un examen et une réévaluation pour pouvoir apporter les ajustements nécessaires à l’option privilégiée et faire de l’ÉES-R un « processus dynamique », qui continuera d’entretenir un rapport d’influence réciproque avec les autres plans et mesures de gestion dans la région.

7.0 TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ

La transparence et la responsabilité sont importantes pour assurer la crédibilité d'un processus d'ÉES-R, et ce pour plusieurs raisons : elles rehaussent la confiance du public envers le processus de planification et de prise de décisions; elles améliorent la crédibilité globale de l'initiative, de la politique, du plan ou du programme stratégique; elles préviennent ou réduisent les coûteux délais et les confrontations attribuables à une opposition publique manifestée tout au long du processus d'ÉES-R et durant la réalisation de l'initiative stratégique; elles mobilisent des ressources et un soutien public pour la mise en œuvre de l'initiative. Un processus transparent et responsable suppose une participation publique dès les premières étapes et tout au long de l'ÉES-R, ainsi que la collecte de données et la production de rapports sur le processus d'ÉES-R comme tel et sur ses résultats.

7.1 Participation du public

La participation du public est maintenant largement acceptée et considérée comme bénéfique aux processus d'évaluation environnementale et de prise de décisions. Les publics et les autres organismes concernés devraient être consultés le plus rapidement possible dans le processus d'ÉES-R, et idéalement durant ou avant l'élaboration du mandat de l'ÉES-R. La participation à ce stade précoce permettra de jauger l'intérêt public, accroîtra la transparence du processus d'ÉES-R, permettra de cerner d'éventuels conflits de valeurs ou d'opinions dans la région et assurera la prise en compte des enjeux jugés importants ou pertinents par le public dans la détermination de la portée de l'ÉES-R.

Le public devrait être mis à contribution tout au long du processus d'ÉES-R et, plus particulièrement, aux points de décisions stratégiques tels que la détermination des conditions de référence, l'élaboration et l'évaluation des options et avant la prise de décisions sur l'initiative, la politique, le plan ou le programme stratégique privilégié. La nature et l'étendue de la participation du public devraient être proportionnelles au niveau d'intérêt public, là aussi en considérant la possibilité de conflit dans l'utilisation du territoire ou des ressources, les intérêts territoriaux autochtones connus ainsi que la répartition des coûts et avantages sociaux associés à la future mise en valeur de la région.

Éléments caractéristiques des programmes de participation publique fructueux et significatifs	
Intégrité et responsabilité : transparence, sincérité de l'organisation responsable, clarté de l'intention du processus, rétroaction aux participants.	**Méthodes multiples et appropriées** : un processus par étapes qui recourt à de multiples outils et techniques pour faire participer le public.
Influence : les participants ont une occasion réelle d'être entendus et d'influencer les décisions	**Information adéquate et accessible** : une occasion de faire clairement comprendre les enjeux et les diverses perspectives et opinions des participants, en vue de débattre efficacement des enjeux et d'en venir à une position éclairée.
Préavis et délais équitables : réel effort de mettre à contribution le public et d'encourager la participation.	**Participation éclairée** : les participants peuvent avoir besoin d'aide pour comprendre et interpréter l'information qui leur est communiquée – la valeur du processus de participation est influencée par l'accès à l'information, la qualité de l'information et la façon dont l'information est présentée.
Inclusivité et représentation adéquate : détermination et mise à contribution de la totalité des publics potentiellement touchés et intéressés.	
Dialogue équitable et ouvert : flux d'information bilatéral et transparence des discussions et des débats.	

Source : Stewart, J. et J. Sinclair 2007. Meaningful public participation in environmental assessment: perspectives from Canadian participants, proponents and government. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 9(2): 1-23.

7.2 Documentation et rapports

En plus d'une mise à contribution du public, les principes de transparence et de responsabilité nécessitent la collecte d'informations et la production de rapports permettant : de montrer comment l'apport du public a influencé les principales décisions; d'expliquer comment les décisions ont été prises durant le processus d'ÉES-R; de faire rapport sur l'efficacité de l'initiative, de la politique, du plan ou du programme stratégique à la suite de sa mise en œuvre.

Le type de données à recueillir et de rapports à produire variera selon la nature et la portée de l'ÉES-R; cependant, au vu des bonnes pratiques d'évaluation environnementale, il faut à tout le moins préparer les documents suivants et les communiquer au public, pour qu'il les examine et/ou les commente :

i. le mandat de l'ÉES-R;

ii. un rapport sur le processus d'ÉES-R et ses résultats, constituant un dossier écrit de l'ensemble du processus et de ses constatations, depuis la détermination des conditions de référence régionales jusqu'au programme de suivi et de surveillance proposé;

iii. un rapport final, préparé après la prise d'une décision sur l'option privilégiée, pour informer le public sur la décision, pour consigner la façon dont les préoccupations du public et les autres facteurs ont été pris en considération dans la formulation de la décision et pour présenter le plan en vue de sa mise en œuvre;

iv. des rapports d'étape et de performance suivant la mise en œuvre de l'option privilégiée pour informer le public sur l'efficacité de la politique, du plan ou du programme et sur les résultats des activités de suivi et de surveillance.

On recommande de tenir régulièrement des activités de communication publique tout au long du processus d'ÉES-R, pour informer le public au fil de son déroulement. L'étendue de ce mécanisme de rapport permanent variera selon le niveau d'intérêt du public et devrait dépendre des éléments énumérés ci-dessus, qui caractérisent les programmes de participation publique fructueux et significatifs.

8.0 DÉFINITIONS

Cadre méthodologique
Une méthodologie est une activité d'ordre supérieur—le cadre ou la structure d'un processus, le mode de déroulement d'une étude d'impact sur l'environnement, un système d'exécution, une série d'étapes systématiques.

Composantes valorisées de l'écosystème
Composantes (biophysiques et humaines) de l'environnement jugées d'importance écologique, sociale ou économique et qui forment le point de mire de l'évaluation environnementale.

Effets environnementaux cumulatifs
Effets de nature additive, interactive ou synergétique qui s'accumulent dans l'espace et le temps.

Environnement
Conformément aux principes de Bellagio sur le développement durable, l'environnement, dans le présent document, procède d'une perspective holistique et englobe l'environnement biophysique, l'environnement humain et les interactions de leurs composantes.

Étude d'impact sur l'environnement
Processus consistant à recenser, à prédire, à évaluer et à atténuer les effets biophysiques, les effets sociaux et autres effets pertinents des projets de développement avant la prise de décisions et la formulation d'engagements. L'étude d'impact sur l'environnement est axée sur les propositions et les entreprises à l'échelle des projets.

Évaluation des effets cumulatifs
Processus consistant à analyser systématiquement les changements environnementaux cumulatifs ou les effets totaux sur une composante valorisée de l'écosystème.

Évaluation environnementale
Terme générique souvent employé indifféremment pour désigner des types particuliers d'étude d'impact, comme l'évaluation environnementale « à l'échelle des projets » ou l'évaluation environnementale « stratégique ».

Évaluation environnementale stratégique
Processus d'évaluation systématique des effets environnementaux potentiels de politiques, plans et programmes proposés ou existants, et des options de rechange.

Évaluation environnementale stratégique régionale
Processus visant à évaluer systématiquement les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, d'une diversité d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région donnée.

Projet
Aux fins du présent document, « projet » désigne les actions concrètes, les activités de développement ou les ouvrages réalisés dans le paysage, selon la définition du terme « projet » dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et en conformité avec la notion d'une hiérarchie de politiques, de plans, de programmes et de projets. Dans certaines provinces, le terme « projet » est défini largement et désigne également les plans et les programmes.

9.0 RÉFÉRENCES

Noble, B. et J. Harriman 2008a. *Strengthening the Foundation for Regional Scale Strategic Environmental Assessment in Canada.* Rapport de recherche préparé pour le Conseil canadien des ministres de l'environnement en vertu d'un contrat avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Disponible à http://www.ceaa.gc.ca/

Noble, B. et J. Harriman 2008b. *Regional Strategic Environmental Assessment (R-SEA): Methodological Guidance and Good Practice.* Rapport de recherche préparé pour le Conseil canadien des ministres de l'environnement en vertu d'un contrat avec Alberta Environment. Disponible à http://environment.gov.ab.ca/info/library/8181.pdf