



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services Branch

395 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0N4

Bibliothèque nationale
du Canada

Direction des acquisitions et
des services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0N4

Your file *Votre référence*

Our file *Notre référence*

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale :

Influence des gestionnaires d'État et des groupes d'intérêts
sur la réforme du processus fédéral
en matière d'évaluation environnementale

par
Luc Juillet

Thèse déposée à
l'École des études supérieures et de la recherche
en vue de l'obtention du diplôme
de Maîtrise ès arts en science politique

Directeur : professeur François Houle, Ph.D.

Université d'Ottawa



Luc Juillet, Ottawa, Canada, 1993



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services Branch

395 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0N4

Bibliothèque nationale
du Canada

Direction des acquisitions et
des services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0N4

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted an irrevocable non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.

L'auteur a accordé une licence irrévocable et non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.

The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her permission.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

ISBN 0-315-82565-0

Canada



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

Table des Matières

Introduction.....	1
Cadre d'analyse.....	3
Structure de la thèse.....	6
Chapitre 1 : L'État canadien et les groupes d'intérêts.....	9
Fragmentation et relations État - groupes d'intérêts.....	15
La triade du pouvoir.....	17
L'État canadien.....	23
Les gestionnaires d'État et leurs intérêts.....	24
Préférences étatiques et relations intra-étatiques.....	30
Contraintes sur les gestionnaires d'État.....	32
La société politique.....	38
Les associations capitalistes.....	40
Les groupes sociaux et écologiques.....	47
Formulation des hypothèses.....	53
Chapitre 2 : L'évaluation environnementale : éléments d'introduction.....	56
Le processus d'évaluation environnementale.....	56
Aspect politique de l'évaluation environnementale et études antérieures.....	60
Chapitre 3 : Historique de la politique canadienne en matière d'évaluation environnementale.....	72
La NEPA et les origines de l'évaluation environnementale.....	73
Origines et évolution du processus canadien.....	77
Le Décret de 1984.....	84
La réforme de 1992.....	89
Les interprétations judiciaires du Décret sur les lignes directrices.....	94
Chapitre 4 : Analyse de l'influence des acteurs dans la réforme de 1992.....	103
Le champ d'application du processus.....	105
Coordination fédérale-provinciale.....	117
La portée des évaluations environnementales.....	131
La participation du public.....	142
La centralisation du processus au sein de la bureaucratie.....	152
Conclusion et synthèse.....	162
Gestionnaires d'État et groupes d'intérêts.....	163
Bureaucratie et autonomie de l'État.....	168
Bibliographie.....	178

Introduction

L'évaluation des impacts des projets industriels sur l'environnement peut être considérée comme l'un des volets importants de la politique environnementale actuelle et future dans la majeure partie des pays les plus industrialisés. Dans la foulée d'une prise de conscience des impacts négatifs de l'activité industrielle sur notre environnement naturel et social et de la gravité de la "crise" écologique, les gouvernements occidentaux ont saisi l'importance de tenter de cerner les implications écologiques des projets industriels avant leur mise en oeuvre afin de limiter les dégâts futurs. Depuis le début des années 1970, poussés par l'importance croissante des questions environnementales dans l'opinion publique et la communauté internationale, plus d'une trentaine d'États, incluant les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Communauté Économique Européenne, ont mis en place des processus d'évaluation environnementale afin de guider leur prise de décision.¹

A l'origine, le concept de l'évaluation environnementale témoigne d'une volonté gouvernementale de répondre aux revendications et aux inquiétudes des groupes écologiques, et de la population en général, à propos de la dégradation de l'environnement et de ses effets sur les êtres humains. Comme politique publique, l'évaluation environnementale se fondait sur la prémisse voulant que

1 Caldwell, Lynton K. (1988), "Environmental Impact Analysis (EIA): Origins, Evolution, and Future Directions", Policy Studies Review, VIII.1, 79.

l'utilisation rationnelle des connaissances scientifiques disponibles, intégrée de façon systématique dans le processus décisionnel, devait pouvoir améliorer la qualité de la planification du développement et mener à des décisions économiques plus conscientes de l'environnement. Par le biais d'une modification des processus décisionnels, on devait donc pouvoir anticiper les impacts négatifs des projets sur l'environnement et les éviter ou les amoindrir. Toutefois, après leur adoption au début des années 1970, les processus d'évaluation environnementale ont généralement été peu utilisés.²

Aujourd'hui, le principe de l'évaluation environnementale revient au centre de l'agenda politique des groupes environnementaux et des gouvernements par le biais du concept de "développement durable". Dans son rapport influent, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) introduit le concept de développement durable, c'est-à-dire "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".³ Cette notion qui vise en fait l'intégration du développement économique et de la protection de l'environnement, au lieu de leur opposition, fut rapidement reprise par l'ensemble des pays occidentaux. Dans ce contexte, comme le soulignait la Commission elle-même, l'un des défis majeurs dans l'atteinte d'un

2 Ibid, entre autres, John Formby (1987), "The Australian Government's experience with Environmental Impact Assessment", Environmental Impact Assessment Review, VIII:3, 207-227; Robert Paehlke (1980), "James Bay Project: Environmental Assessment in the Planning of Resource Development" dans O.P. Dwivedi, éd., Resources and the Environment: Policy Perspectives for Canada, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 133-153; et Caldwell, "Environmental Impact Analysis".

3 Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988), Notre Avenir à Tous, Montréal, Éditions du Fleuve, 50.

mode de développement durable sera d'intégrer aux institutions politiques et aux processus décisionnels bureaucratiques la responsabilité d'évaluer les impacts environnementaux de leurs décisions économiques et de préserver la qualité des milieux naturels touchés par ces décisions.⁴ Or, le processus d'évaluation environnementale se veut l'élément clé de cette tentative d'intégrer les considérations environnementales à la prise de décision étatique.⁵

Au Canada, le renouveau de l'attention portée par les groupes écologiques et la population aux questions environnementales en général et à l'évaluation environnementale en particulier s'est combiné à d'autres facteurs pour aboutir à une réforme importante du processus canadien d'évaluation environnementale. Cette réforme du régime d'évaluation environnementale canadien et son aboutissement, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, seront l'objet d'étude de cette thèse.

Cadre d'analyse

Toutefois, si nous voulons comprendre l'évolution du processus d'évaluation environnementale et ses particularités canadiennes, il est essentiel de la replacer dans le contexte de la dynamique sociale et étatique canadienne. En effet, l'évolution de la politique publique ne saurait être réduite à

4 Ibid.

5 Pour un exposé des divers liens entre l'évaluation environnementale et le développement soutenable, Voir Jacobs, Peter et Barry Sadler (1990), Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun, Hull, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale.

l'élaboration et l'application "rationnelles" de politiques par des bureaucrates "objectifs" tentant de résoudre des problèmes sociaux. La décision étatique est en proie à l'influence de divers facteurs politiques tels que l'action de groupes d'intérêts ou l'importance des spécificités structurelles de l'État canadien. L'objectif de ce travail sera de cerner ces influences dans le cas de la réforme étudiée.

Nous chercherons à comprendre et à cerner la dynamique politique et institutionnelle canadienne qui détermine l'élaboration et le développement de la politique publique dans le domaine des politiques environnementales. Pour ce faire, notre recherche sera guidée par un double questionnement. Dans un premier temps, nous tenterons d'élaborer un modèle théorique sur la base d'un certain nombre de textes portant sur les sociétés politiques libérales contemporaines et leurs États. Un certain nombre d'hypothèses appliquées à la réforme de la politique canadienne en matière d'évaluation environnementale seront alors dégagées de notre cadre théorique.

Dans un deuxième temps, il s'agira de vérifier ces hypothèses au moyen d'une étude de la dynamique politique entourant la récente réforme de la politique canadienne en matière d'évaluation environnementale. Nous espérons que nos résultats permettront une meilleure compréhension de l'évolution et de la nature du processus d'évaluation environnementale canadien mais également une meilleure compréhension de la dynamique d'influence de l'État canadien.

Sur ce plan, la politique en matière d'évaluation environnementale nous apparaît comme un choix particulièrement intéressant. En effet, par sa nature même, le principe de l'évaluation environnementale des projets de développement économique constitue un enjeu de taille pour les principales forces sociales. D'abord, il interpelle directement les forces capitalistes en ouvrant au public un certain nombre de décisions économiques autrefois strictement réservées aux entrepreneurs ou à une relation agences réglementaires - entreprises. Il va sans dire que les milieux d'affaires ont généralement accueillis avec réserve, et parfois hostilité, cette démocratisation des décisions économiques. Du même coup, le processus d'évaluation environnementale offre aux groupes écologiques en particulier, et aux groupes sociaux et aux citoyens en général, une porte d'entrée institutionnalisée aux processus décisionnels concernant les projets pouvant avoir des impacts importants sur leur environnement social et naturel. Il peut donc constituer un outil politique primordial pour ceux-ci.

Le processus d'évaluation environnementale constitue également un enjeu de premier plan pour les bureaucraties et les gestionnaires d'État. Si appliqué dans son intégralité, le principe de l'évaluation environnementale peut potentiellement transformer les pratiques de l'État canadien et bouleverser les relations de pouvoir au sein de la bureaucratie. De façon générale, du moins en théorie, le processus d'évaluation environnementale tend à mettre les préoccupations environnementales sur le même pied que les considérations économiques. Cette nouvelle valorisation de l'environnement naturel en fait un modèle de décision innovateur, même révolutionnaire, aux yeux de bien des

bureaucrates et politiciens. Il signifie potentiellement une démocratisation des processus décisionnels étatiques, l'ingérence du ministère de l'Environnement et du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales dans le processus décisionnel des autres ministères, et la remise en question des objectifs traditionnels de développement industriel. De plus, comme le démontre aisément l'expérience récente, dans le contexte canadien, le processus d'évaluation environnementale peut devenir une source importante de conflits fédéraux-provinciaux. Pour l'ensemble de ces raisons, il nous semble donc que la politique en matière d'évaluation environnementale constitue un enjeu touchant de façon significative l'ensemble des forces sociales jugées importantes dans le domaine de la politique environnementale. Elle devrait donc offrir un objet d'étude particulièrement indiqué pour notre cadre d'analyse.

Structure de la thèse

Dans la première section du travail, nous élaborons un cadre d'analyse visant à expliquer la dynamique politique entourant le fonctionnement de l'État canadien. Sur la base de certaines prémisses pluralistes, nous tentons de cerner la nature des relations existant entre le personnel étatique et les groupes d'intérêts cherchant à l'influencer. Dans ce but, nous introduisons le concept de triade du pouvoir qui conceptualise le processus d'influence de l'État à partir d'une unité tripartite de négociations et d'affrontements où les acteurs étatiques interagissent avec les groupes sociaux et les associations patronales. En fait,

notre modèle théorique s'appuie sur l'hypothèse que la politique publique est la résultante d'un processus de négociations et d'affrontements entre les associations capitalistes organisées, les groupes sociaux et des acteurs étatiques autonomes.

Dans les chapitres deux et trois, nous offrons une brève introduction aux principes généraux guidant l'évaluation environnementale au Canada ainsi qu'un bref historique de la politique canadienne dans ce domaine. Nous tenterons également de cerner la dynamique politique présente lorsque le processus de réforme actuel fut entrepris. Cette section sera également l'occasion d'analyser l'impact significatif qu'ont eu les interprétations juridiques du Décret sur les lignes directrices, les dispositions juridiques qui encadraient les pratiques fédérales en matière d'évaluation environnementale avant la réforme de 1992, sur la dynamique politique entourant la réforme.

Notre troisième chapitre se concentrera sur la réforme de 1992. Par le biais de l'analyse du discours des divers intervenants et de l'évaluation du processus et des résultats de la réforme, nous tenterons de cerner l'influence exercée par les groupes écologiques, les associations capitalistes et les gestionnaires d'État sur l'évolution de la réforme. Nous analyserons la position des divers intervenants autour de cinq thèmes particuliers, soit la portée des évaluations, le champ d'application du processus, la participation publique aux évaluations environnementales, les relations fédérales-provinciales et la centralisation du processus au sein de la bureaucratie fédérale.⁶ En plus de

6 Ces cinq thèmes ont été choisis après avoir effectué une lecture exhaustive des diverses positions adoptées par l'ensemble des intervenants au cours du processus de réforme.

mettre en relief les principaux clivages qui ont façonné la réforme du processus d'évaluation environnementale, nous espérons que cette analyse permettra de tirer certaines conclusions sur la nature du processus d'influence ayant entouré l'élaboration de cette politique publique.⁷

Finalement, notre dernière section nous permettra d'effectuer une synthèse de nos résultats et d'offrir quelques conclusions générales sur la dynamique des forces politiques dans le domaine de l'évaluation environnementale au Canada. Cette section sera l'occasion de voir comment notre modèle théorique aura pu nous être utile pour l'analyse de notre cas spécifique.

Nous nous sommes efforcé de recouper la totalité des préoccupations et enjeux significatifs exprimés par les divers intervenants au sujet de la réforme de façon à éviter que le choix des thèmes ne préjuge des résultats de notre étude.

- 7 Il nous faut souligner que l'analyse du discours comporte des limites pour la compréhension du processus global de prise de décision. En effet, par sa nature même, cette méthode a tendance à mettre de l'emphase sur les processus publics au détriment des négociations d'arrière-plan. Par exemple, il est possible qu'un groupe peu actif au cours des processus de consultation publics rencontre en particulier les bureaucrates et ministres influents afin de faire prévaloir ses intérêts. Dans ce cas, l'analyse du discours sur la base de déclarations publiques et de documents produits par ce groupe pourrait s'avérer inadéquate. Nous sommes toutefois d'avis que dans le contexte de notre étude cette méthode sera suffisante. D'abord, l'ensemble des trois types d'intervenants identifiés dans notre cadre théorique, soit les groupes sociaux, les associations capitalistes et les gestionnaires d'État, se sont largement exprimés sur la place publique. De plus, dans l'éventualité où un groupe particulier aurait fait valoir des intérêts divergents en privé et que la réforme en soit influencée, il est peu probable que les autres intervenants n'aient pas soulevé le même thème. Finalement, notre analyse ne se limitera pas uniquement aux prises de positions exprimées publiquement. Lorsque la réforme semblera répondre à des intérêts sous-jacents au débat public, nous nous efforcerons particulièrement d'en tenir compte.

Chapitre 1

L'État canadien et les groupes d'intérêts

La théorie libérale du pluralisme, tel qu'exprimée par des auteurs classiques comme Robert Dahl et Arthur Bentley, a longtemps dominé, et marque encore, les tentatives d'explication du pouvoir dans les sociétés libérales démocratiques. L'État largement décentralisé et fragmenté qui répond à un processus d'affrontements et de négociations entre un grand nombre de groupes d'intérêts demeure une des conceptualisations importantes du pouvoir étatique pour un grand nombre d'analystes contemporains.

A la base de la conception pluraliste de l'État se trouve la prémisse voulant que le conflit est une composante inévitable des sociétés modernes. Puisqu'il est impossible pour l'État de résoudre arbitrairement les multiples conflits entre forces sociales, il se transforme en un lieu de résolution de conflits par le biais de confrontations et de négociations entre les diverses forces politiques. L'emphase porte donc sur l'institutionnalisation des processus de résolution des conflits. L'État est perçu comme une entité fragmentée et conflictuelle où les divers intérêts de la société politique peuvent s'exprimer et se faire valoir.

Cette perspective se retrouve dans l'oeuvre d'Arthur Bentley, un des premiers tenants du pluralisme. Dans son classique The Process of Government,

Bentley présente l'État libéral comme un ensemble de parties, d'organismes et de groupes qui s'occupent des fonctions gouvernementales pour des groupes d'intérêts actifs au sein de la société politique sous-jacente. Dans ce sens, écrit-il, "government is not a certain number of people, but a certain network of activities".⁸ L'importance des groupes d'intérêts et leur pénétration de l'État libéral ainsi que la dynamique de confrontations et de négociations qui y prend place sont clairement décrits plus loin dans le même ouvrage :

"In governments like that of the United States we see these manifold interests gaining representation through many thousands of officials in varying degrees of success, beating some officials down now into delegate activity, intrusting representative activity (in the narrow sense) to other officials at times in high degree, subsiding now and again over great areas while "special interests" make special use of officials, rising in other spots to dominate, using one agency of the government against another, now with stealth, now with open force, and in general moving along the route of time with that organized turmoil which is life where the adjustments are much disturbed."⁹

L'État pluraliste est donc un État fragmenté, multiple et pénétré par les forces sociales. Il constitue avant tout un lieu d'affrontements, un processus dynamique où des intérêts divergents interagissent et s'opposent, visant à faire triompher leur volonté.

Pour Dahl, la fragmentation du pouvoir politique en un grand nombre de centres de pouvoir permet de concilier l'exercice démocratique avec la reconnaissance des intérêts minoritaires. En effet, un système politique fondé uniquement sur la règle de la majorité rend difficile le respect des intérêts

8 Bentley, Arthur F. (1935), The Process of Government, Evanstown, Principia Press of Illinois, 261.

9 Ibid., 453.

minoritaires.¹⁰ Or, en divisant le pouvoir entre les branches exécutive, législative et judiciaire, elles-mêmes fragmentées, l'État pluraliste permet une multitude d'accès au pouvoir pour les intérêts particuliers. Combiné à certaines protections constitutionnelles visant à protéger les citoyens contre la négation de certains droits par l'État et à une tradition démocratique solide, cette caractéristique permet un meilleur contrôle du pouvoir politique et maintient en échec le despotisme. Selon Dahl :

"Because one center of power is set against another, power itself will be tamed, civilized, controlled, and limited to decent human purposes, while coercion, the most evil form of power, will be reduced to a minimum.

Because even minorities are provided with opportunities to veto solutions they strongly object to, the consent of all will be won in the long run.

Because constant negotiations among different centers of power are necessary in order to make decisions, citizens and leaders will perfect the precious art of dealing peacefully with their conflicts, and not merely to the benefit of one partisan but to the benefit of all parties to a conflict."¹¹

Ainsi, selon Dahl, l'État pluraliste, parce qu'il permet l'expression adéquate des voix minoritaires, contribue à une meilleure gestion des conflits sociaux et accroît la légitimité de l'État. Dans la conception de Dahl comme dans celle de Bentley, les politiciens et fonctionnaires ont un rôle minimal à jouer dans l'exercice du gouvernement. Ils sont perçus principalement comme les représentants des intérêts des groupes de pression. Ils sont influencés par les groupes d'intérêts et ils participent généralement au processus d'affrontements

10 Voir Dahl, Robert (1972), Democracy in the United States: Promise and Performance, Chicago, Rand McNally, 20-25.

11 Dahl, Robert (1967), Pluralist Democracy in the United States, Chicago, Rand McNally, 24.

et de négociations en tant que promoteurs ou défenseurs d'intérêts extérieurs à l'État. Selon Murray Knuttila, Dahl

"perceives the state as being a neutral mediator of conflict, receiving "direction" from all of the various power centres, but controlled by none and acting in the best interests of all, at least in the long run."¹²

Les pluralistes suggèrent donc que pour comprendre l'État et le processus politique nous devons observer le processus d'influence et de décision sur une période étendue. Les intérêts particuliers d'un groupe triomphent dans certains cas et sont défaits dans d'autres. Mais, sur une période prolongée, tous les intérêts réussissent à dominer le processus politique et à influencer la politique publique.

Depuis les années 1970, la science politique a vu l'émergence de plusieurs critiques de cette conception pluraliste de l'État. S'il n'est pas rare que les analystes et commentateurs de la scène politique pour les médias présentent l'image de l'État au prise avec la contestation de groupes d'intérêts et devant répondre à leurs demandes, plusieurs politologues ont critiqué certains aspects du pluralisme. On devait particulièrement remettre en question la capacité du système à permettre l'expression et l'intégration de l'ensemble des intérêts particuliers. Robert Dahl lui-même devait reconnaître plus tard les inégalités des groupes d'intérêts cherchant à influencer l'État. La liberté économique et le droit de propriété privée résultent souvent en une inégalité économique et politique. Les grandes entreprises possèdent des ressources

12 Voir Knuttila, Murray (1987), State Theories - From liberalism to the challenge of feminism, Toronto, Garamond Press, 76.

politiques et économiques plus importantes que tout autre groupe de la société civile et détiennent conséquemment un avantage marqué dans l'influence de la politique publique.¹³ Charles Lindblom, dans son livre Politics and Markets¹⁴, accorde un rôle plus grand au marché dans l'intervention de l'État. En effet, l'auteur tente de démontrer que, dans nos économies capitalistes, un grand nombre de décisions publiques échappent à l'État et se prennent dans la sphère libre du marché. Ainsi, l'État qui cherche à assurer le bien-être individuel et la cohésion sociale devra nécessairement se préoccuper de la sphère publique qui lui échappe : le marché. Le rôle particulier que jouent les entreprises dans le fonctionnement des systèmes capitalistes leurs accordera donc un traitement privilégié de la part de l'État. Les interventions étatiques qui auraient pour effet de nuire au "business confidence" et aux décisions d'investissement seront probablement évitées. Ainsi, les groupes d'affaires voient le respect de leurs intérêts assuré d'une façon privilégiée.

Plusieurs auteurs ont également remis en question le caractère neutre de l'État et soutiennent que l'État joue un rôle autonome et déterminant dans la formulation des politiques publiques. Theda Skocpol, Eric A. Nordlinger et Fred Block semblent des auteurs représentatifs de ce groupe. Eric Nordlinger représente probablement l'auteur qui accorde le plus d'autonomie au personnel politique et bureaucratique. En effet, il soutient clairement que non seulement le personnel politique et bureaucratique est capable de formuler des objectifs particuliers de façon entièrement indépendante des groupes d'intérêts mais il

13 Dahl, Robert (1985), A Preface to Economic Democracy, Chicago, University of Chicago Press.

14 Lindblom, Charles (1977), Politics and Markets, New York, Basic Books.

détient également les instruments nécessaires pour imposer en tout temps sa volonté sur les autres acteurs sociaux.¹⁵ Theda Skocpol et de nombreux autres auteurs ont souligné l'importance des structures institutionnelles dans la dynamique politique et l'intervention de l'État.¹⁶ Fred Block propose une description des gestionnaires d'État comme étant entièrement autonomes et cherchant à maximiser leurs propres intérêts bien que soumis aux contraintes de la croissance économique.¹⁷ Bref, il s'agissait pour ces auteurs de poser l'État comme un facteur déterminant en soi de la dynamique sociale et politique.

Ces nouveaux éléments devraient contribuer à complexifier et à améliorer notre compréhension théorique de l'État démocratique et capitaliste. Toutefois, nous sommes d'avis que le pluralisme demeure un cadre d'analyse puissant pour traduire et expliquer l'intervention étatique. Si les critiques que nous venons de souligner constituent des éléments importants, il nous apparaît plus profitable de tenter de les intégrer au cadre pluraliste que de rejeter simplement celui-ci. C'est un peu ce que nous tenterons de faire dans l'exercice suivant.

-
- 15 Nordlinger, Eric A. (1981), On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge, Harvard University Press.
 - 16 Voir Evans, P., D. Rueschemeyer et T. Skocpol (sous la dir. de) (1985), Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press.
 - 17 Voir Block, Fred (1980), "Beyond Relative Autonomy : State Managers as Historical Subjects", Socialist Register 1980, 227-242.

Fragmentation et relations État-groupes d'intérêts

Deux éléments du cadre pluraliste nous apparaissent particulièrement intéressants pour l'analyse de la société et de l'État canadiens. Nous voulons d'abord reprendre la conception pluraliste de l'État. L'image d'un État fragmenté et décentralisé dans sa structure administrative s'applique bien au contexte canadien. Les structures fédérales et la taille et la complexité d'une bureaucratie professionnelle transforment l'État en un ensemble de structures complexes et diffuses. Pour reprendre l'expression d'Alan C. Cairns, l'État canadien se présente comme une structure "informe et tentaculaire" qui pénètre la société civile.¹⁸ Il ne constitue pas une entité uniforme et cohérente mais plutôt une pluralité de centres de décisions plus ou moins coordonnés et cohérents. Dans une telle perspective, il est impossible pour les organes de décision du centre de maintenir un contrôle complet et constant sur les activités de la périphérie. Aussi, la majorité de ces centres en périphérie entretiennent des relations particulières et établies avec un grand nombre de groupes sociaux oeuvrant dans leurs secteurs.¹⁹

Le deuxième élément que nous voulons reprendre de la perspective pluraliste concerne la dynamique sociale et politique. Nous sommes d'avis que

-
- 18 Cairns, Alan C. (1986), "L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société civile au Canada", dans Keith Banting (sous la dir. de), L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 59-96.
 - 19 Voir également Pross, A. Paul (1986), Group Politics and Public Policy, Toronto, Oxford University Press; et William Coleman (1986), "The Capitalist Class and the State: Changing Roles of Business Interest Associations", Studies in Political Economy, no.20, 135-159.

la société politique canadienne est caractérisée par une dynamique d'affrontements et de négociations entre les divers intervenants sociaux. Nous partageons d'ailleurs l'opinion émise par Dahl voulant que les sociétés politiques soient caractérisées par le conflit et l'opposition et qu'il soit inévitable que des groupes d'intérêts, des partis politiques et des associations diverses émergent au sein des conflits de la société civile afin d'exprimer ces divergences.²⁰ Or, les luttes entre groupes d'intérêts pour influencer l'État nous apparaissent un élément conceptuel utile pour analyser l'évolution de la politique publique. Une des fonctions du système politique est donc de permettre de gérer les oppositions et les divergences présentes au sein de la société et la dynamique d'affrontements et de négociations entre groupes pour influencer un État fragmenté et décentralisé nous apparaît un bon départ pour tenter de conceptualiser le fonctionnement de l'État canadien.

Certains concepts ou éléments du pluralisme que nous jugeons pertinents pour expliquer l'État et la politique publique canadiens ont été présentés. Toutefois, notre cadre théorique demeure encore largement incomplet. Afin d'améliorer et d'éclaircir notre perspective théorique, nous allons maintenant tenter d'incorporer certains éléments des critiques du pluralisme des dernières années aux quelques éléments déjà retenus.

20 Dahl, Pluralist Democracy in the United States, 204.

La triade du pouvoir

Plusieurs critiques de la théorie pluraliste ont contesté l'image d'un processus décisionnel ouvert à l'ensemble des groupes d'intérêts. Theodore Lowi, par exemple, soutient que le processus décisionnel américain est plutôt caractérisé par des centres de pouvoirs sectoriels dominés par un nombre restreint de groupes d'intérêts particuliers.²¹ L'État est le captif de certains intérêts particuliers et le processus d'influence n'est pas ouvert à tous. Dans le cas canadien, plusieurs auteurs ont repris une perspective similaire. A. Paul Pross, dans son ouvrage Group politics and Public policy²², présente l'État canadien comme dépendant des groupes d'intérêts. Chaque secteur de la politique publique est dominé par un nombre restreint de groupes de pression qui déterminent, avec l'État, la nature de l'intervention étatique. Bien que dans chaque secteur on retrouve un ensemble assez étendu de groupes intéressés et se préoccupant du domaine (la communauté politique)²³, à l'intérieur de ce groupe se forme un sous-ensemble, le sous-gouvernement, qui lui seul participe activement à la détermination des politiques publiques. Le sous-gouvernement est constitué des agences et/ou institutions qui mènent l'intervention dans un domaine de la politique publique et des groupes d'intérêts les plus importants dans ce même domaine.²⁴ La participation d'un groupe particulier au sous-gouvernement découle de sa position de force vis-à-vis des autres groupes de la communauté politique mais elle dépend également d'un ensemble de facteurs tel

21 Voir Lowi, Theodore (1979), The End of Liberalism, rev. ed., New York, Norton.

22 Pross, A. Paul (1986), Group Politics and Public Policy, Toronto, Oxford University Press.

23 Ibid., 98.

24 Ibid., 134.

que la représentativité du groupe, son expertise et sa notoriété publique. Dans tous les cas, la participation du groupe dépendra surtout de ce qu'il peut contribuer à l'État, que se soit au niveau de la légitimation, de l'administration ou de la communication.²⁵ De plus, les groupes participant au sous-gouvernement se doivent de partager les valeurs consensuelles de la société et de travailler selon un mode de fonctionnement bureaucratique afin d'être minimalement compatibles avec le mode de fonctionnement étatique.²⁶ Un groupe qui proposerait des alternatives radicales et politiquement inconcevables aurait peu de chances de pouvoir participer au sous-gouvernement. Ainsi, les groupes sont nécessaires et essentiels pour l'État. Dans cette perspective, l'État n'est pas directement l'instrument des groupes mais il détient une autonomie limitée.

La contribution de Pross nous apparaît intéressante dans la mesure où elle permet d'améliorer le cadre pluraliste sans dépasser les éléments de base que nous en avons retenus. En effet, elle est entièrement consistante avec l'image d'un État fragmenté et décentralisé qui pénètre largement la société civile. De plus, elle témoigne de la dynamique d'affrontements et de négociations entre les divers groupes intervenants qui nous semble bien caractériser la société canadienne et cela sans pour autant postuler une égalité à long terme des intérêts, ce qui nous apparaît difficile à soutenir. Cependant, nous sommes d'avis que Pross accorde un rôle et une autonomie trop limités à l'État. En effet, dans sa perspective, l'État est largement dépendant des groupes d'intérêts. La participation et la coopération des groupes sont essentiels pour

25 Ibid., 88-95.

26 Ibid., 85.

l'intervention efficace de l'État. Ils contribuent dans une large mesure l'information, la légitimité et les capacités administratives et les bureaucrates semblent se voir attribuer une capacité d'intervention indépendante pratiquement inexistante. Ainsi, bien que nous trouvons le concept de sous-gouvernement de Pross utile pour notre propre analyse, il est nécessaire de chercher un concept permettant l'expression d'une plus grande autonomie des bureaucrates et du personnel politique dans le développement de la politique publique.

Ce concept se retrouve dans certains travaux du politologue Andrew S. McFarland²⁷ qui lui-même le dérive de certaines conclusions d'études menées par James Q. Wilson²⁸. McFarland soutient que le système politique américain peut être mieux compris en utilisant comme unité analytique de base une unité structurelle composée d'acteurs étatiques autonomes, de groupes sociaux et d'associations capitalistes. Ce concept de "power triad", soit de triade du pouvoir, traduit l'idée que la politique publique, et particulièrement la réglementation, est la résultante d'un processus de négociations et d'affrontements entre les associations capitalistes organisées, les groupes sociaux et des acteurs étatiques autonomes. L'auteur résume ce concept à partir des cinq postulats suivant :

- 1) la politique publique peut être conceptualisée en termes sectoriels ou de domaines spécifiques d'intervention étatique (environnement, production de pâtes et papiers, santé, etc.);

27 McFarland, Andrew (1987), "Interest Groups and Theories of Power in America", British Journal of Political Science, vol.17, 129-147.

28 Wilson, James Q. (1980), The Politics of Regulation, New York, Basic Books.

- 2) les associations de producteurs vont normalement s'organiser et tenter d'influencer l'État dans leurs domaines d'intérêts;
- 3) des groupes d'intérêts publics ou groupes sociaux vont normalement s'organiser et chercher à influencer l'État en s'opposant ou se liant aux intérêts capitalistes;
- 4) les agences de l'État possèdent généralement un degré important d'autonomie dans la formulation des politiques publiques bien qu'elles soient souvent limitées par les pressions des groupes sociaux et par les intérêts des producteurs; et
- 5) cette unité tripartite du pouvoir constitue l'unité de base dans l'élaboration de la politique publique mais le processus peut également se complexifier en prenant en considération des facteurs comme l'intervention des parlementaires, des agences centrales et le judiciaire.²⁹

Bref, le concept de triade du pouvoir postule l'importance des trois acteurs, soit l'État, les entreprises et les groupes sociaux, comme étant significative pour le développement de la politique publique.

L'idée d'une unité de base incluant les trois principaux intervenants dans un domaine de la politique publique et dominant le processus d'élaboration de cette politique n'est pas nouvelle et originale. Dans le cas canadien, William D. Coleman, par exemple, présente également une conception de l'État canadien qui est centrée sur une telle unité.³⁰ A la différence de Pross, Coleman avance que l'État jouit d'un degré variable d'autonomie selon le type et le secteur des politiques publiques traitées. Par exemple, dans un type de relation corporatiste, l'État doit faire preuve d'une autonomie plus forte pour pouvoir forcer l'atteinte d'un compromis entre les acteurs participants. En revanche,

29 McFarland, Andrew (1987), "Interest Groups and Theories of Power in America", British Journal of Political Science, vol.17, 141.

30 Coleman, William D. (1988), Business and Politics: A Study of Collective Action, Montréal, McGill-Queen's University Press.

dans un type de relation de clientélisme, l'État possède peu d'autonomie et dépend largement des groupes d'intérêts concernés. Néanmoins, dans tous les cas, la politique publique répond à une dynamique restreinte à un nombre limité d'intérêts organisés faisant partie d'un genre de sous-gouvernement. Le concept de McFarland a cependant l'avantage de postuler un degré plus grand d'autonomie à l'État et cela sur une base permanente. Il se dégage plus nettement du concept d'État captif sur lequel débouche trop souvent l'idée de sous-gouvernement. La triade du pouvoir implique une autonomie des acteurs étatiques plus importante et constante.

Bien que le concept de triade de pouvoir implique l'existence des trois pôles d'intérêts dans la majorité des cas, il ne s'oppose pas à la possibilité que certains intérêts soient peu organisés ou même absents. Des inégalités dans la représentation et la force des groupes sont possibles et même probables. De plus, l'existence des trois types d'intérêts n'exclut pas la possibilité que deux ou trois intervenants aient des intérêts convergents. Par exemple, il est possible que l'État s'allie avec certains groupes sociaux pour faire face aux associations capitalistes et promouvoir ses préférences lorsqu'elles coïncident avec les intérêts de ceux-ci.³¹ Bien sûr, le contraire est également possible. Il n'est pas exclu non plus que deux groupes représentants des intérêts capitalistes s'affrontent. Par exemple, un lobby de l'industrie du tourisme pourrait bien tenter de faire échec à une association de producteurs de pâtes et papiers dont les membres polluent des cours d'eaux et abattent des forêts fréquentées par les touristes.

31 Cette idée se trouve également dans certains travaux d'Éric Nordlinger. Voir Nordlinger, On the Autonomy of the Democratic State, 111.

En résumé, nous retrouvons cette dynamique d'affrontements et de négociations entre les divers intervenants au sein de cette triade du pouvoir. La détermination des groupes prépondérants, des coalitions ou des oppositions principales doit être le fait d'une étude particulière à chaque cas. La dynamique particulière à un cas peut varier largement d'une période à l'autre, d'un secteur à l'autre ou d'une question spécifique à l'autre. Il va de soi qu'un tel cadre théorique ne peut atteindre ni le degré d'abstraction, ni le pouvoir explicatif de certaines théories de l'État, tel que l'approche structuro-marxiste par exemple. Toutefois, il a l'avantage de permettre la prise en considération de multiples facteurs conjoncturels et des particularités historiques des formes étatiques.³² Aussi nous proposons de nous en servir comme outil d'analyse plutôt que comme un guide exhaustif du fonctionnement de l'État. Notre objectif sera de tirer quelques généralisations sur la dynamique des forces sociales présente dans le domaine des politiques environnementales et de tenter d'expliquer à partir de celles-ci les particularités du processus d'évaluation environnementale canadien. Nous ne visons pas à offrir une théorie exhaustive du fonctionnement de l'État canadien.

Nous avons donc présenté les concepts de base de notre cadre d'analyse de l'État canadien. Afin d'éclaircir et d'approfondir l'idée d'un processus de négociations et d'affrontements à l'intérieur d'une unité structurelle tripartite, il serait maintenant utile de préciser notre conception des divers intervenants.

32 Nous pensons particulièrement à ce que Theda Skocpol nommait "the inherent historicity of sociopolitical structures". Voir Skocpol et al., Bringing the State Back In, 3-28.

L'État canadien

Notre discussion de l'État canadien a jusqu'à maintenant exclusivement traité de ses structures. Nous avons insisté sur sa nature fragmentée et décentralisée et sur sa pénétration du tissu social. Nous reprenons sur ce point la proposition de Alan C. Cairns :

"L'État fédéral canadien est devenu un ensemble informe et tentaculaire de pouvoirs et de politiques non coordonnées, tandis que la société avec laquelle il interagit est de plus en plus fragmentée, pluraliste et multiple dans ses allégeances et ses identités."³³

Autrement dit,

"(L'État fédéral est) une pluralité de centres de pouvoirs gouvernementaux qui agissent sur la société et sur l'économie pour créer un enchevêtrement de sociétés et d'économies nationales et provinciales politisées."³⁴

Les structures bureaucratiques et fédérales de l'État contribuent donc à fragmenter son pouvoir et structurent en grande partie le tissu social. Le cadre juridique et politique dans lequel ils évoluent encourage les groupes d'intérêts à se former sur la base des distinctions reconnues par l'État. A cet égard, certains auteurs ont documenté l'impact de la Charte des droits et libertés sur les identités collectives et les groupes de pressions. Selon certains d'entre eux, la reconnaissance de droits particuliers visant des groupes minoritaires tend à favoriser les clivages sur la base de ces identités fragmentaires. La politique de

33 Cairns, "L'État omniprésent: les relations entre l'État et la société au Canada", 61.

34 Ibid., 67.

multiculturalisme de l'État fédéral peut également encourager en partie les groupes ethniques à se percevoir comme des entités distinctes et en marge de la majorité. Les structures fédérales et le partage des compétences législatives favorisent, quant à eux, la régionalisation de certains groupes d'intérêts et la centralisation de certains autres. Le fédéralisme n'est pas non plus sans impacts sur les identités régionales, comme le démontre le cas du Québec.³⁵ Bref, les structures étatiques influencent le processus d'influence interne à l'État mais également la dynamique sociale.

Les gestionnaires d'État et leurs intérêts

Cette emphase sur les structures étatiques est significative mais nullement suffisante. Dans la mesure où notre concept de triade du pouvoir postule une autonomie de l'État, il devient essentiel de préciser comment l'État en vient à une position indépendante. En effet, si les structures conditionnent et influencent les préférences de l'État en matière de politique publique, elles ne sont pas suffisantes pour les déterminer. En fait, les structures étatiques sont occupées par les gestionnaires d'État et se sont eux qui sont porteurs de la volonté et des préférences étatiques. Par gestionnaires d'État, nous entendons l'ensemble du personnel du secteur public qui définit et applique la politique publique. Ils comprennent à la fois les fonctionnaires et le personnel

35 Ce type de relation est documenté et discuté dans le texte de Cairns cité plus haut et dans Alan C. Cairns (1977), "The Governments and Societies of Canadian Federalism", Revue canadienne de science politique, X:4, 695-725.

politique.³⁶ Nous sommes d'avis que ces individus détiennent non seulement la capacité d'élaborer des objectifs indépendamment des groupes d'intérêts mais également de tenter d'imposer ses préférences sur les autres acteurs sociaux. La définition que donne Eric Nordlinger de l'État nous apparaît donc pertinente bien que partielle parce qu'elle néglige l'importance des structures:

"(The State) refers to all those individuals who occupy offices that authorize them, and them alone, to make and apply decisions that are binding upon any and all segments of society. Quite simply, the state is made up of and limited to those individuals who are endowed with society-wide decision making authority."³⁷

Le personnel politique et bureaucratique répond lui-même à deux logiques concurrentes: la maximisation de ses intérêts propres (institutionnels et carriéristes)³⁸ et la volonté de résoudre des problèmes objectifs dans l'intérêt collectif. Dans l'intérêt général et dans leur propre intérêt, les gestionnaires d'État vont chercher à résoudre les problèmes sociaux auxquels les confronte la société civile. Cependant, ils le feront de façon à servir leurs propres intérêts ou, du moins, à ne pas trop leur nuire. Par exemple, si confronté à un problème objectif, le personnel politique doit choisir entre deux outils d'intervention, un

36 Nous empruntons le terme gestionnaires d'État (state managers) à Fred Block qui l'utilise lui aussi pour désigner à la fois les bureaucrates et le personnel politique. Voir Fred Block (1977), "The Ruling Class does not Rule", *Socialist Review*, 33, 6-27; et Block, "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects".

37 Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, 11.

38 Une clarification des termes est peut-être souhaitable à ce moment-ci. Par "structures étatiques", nous entendons l'agencement et l'interaction entre les divers institutions politiques. Par exemple, le parlementarisme implique des structures étatiques différentes du système présidentiel. Le terme "institution" réfère à un organisme ou un groupe d'organisme particulier. Par exemple, l'exécutif, le Parlement ou le Ministère de l'Environnement. Aussi, lorsque nous parlons d'intérêts institutionnels, nous parlons des intérêts d'un ministère par rapport aux autres, de l'exécutif par rapport au Parlement, etc..

plus efficace mais qui nuirait sérieusement à ses perspectives électorales et un moins efficace mais plus favorable à son propre avancement, il est fort probable que les élus choisiront ce dernier. La même logique s'applique dans le cas des fonctionnaires de l'État. Dans la poursuite de solutions aux problèmes sociaux qu'ils ont la responsabilité de résoudre, les fonctionnaires ne perdront pas de vue leur propre carrière et les intérêts de leur organisation. Leslie Pal offre un exemple intéressant de ce type d'influences sur la politique publique dans son livre State, Class and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy.³⁹ L'auteur souligne l'influence déterminante des intérêts spécifiques des bureaucrates du Ministère du Travail ainsi que de la perspective actuarielle adoptée par certains bureaucrates chargés de développer le programme canadien d'assurance-chômage sur la nature du programme finalement adopté par le gouvernement.⁴⁰ L'étude démontre assez clairement l'influence qu'ont eu les intérêts bureaucratiques et administratifs des fonctionnaires sur les caractéristiques initiales et l'évolution du régime d'assurance-chômage canadien. Ainsi, bien que cherchant avant tout à résoudre un problème objectif, l'action des gestionnaires d'État fut également guidée par les intérêts institutionnels des bureaucrates impliqués.

Un second exemple concerne l'intérêt des gestionnaires d'État pour la croissance économique. Ce facteur fut l'objet d'une attention considérable de la part de plusieurs théoriciens et, dans la plupart de ces travaux, la croissance joue un rôle de première importance. Dans l'oeuvre de Block, par exemple, elle

39 Pal, Leslie A. (1988), State, Class and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 94-135.

40 Ibid., 134-135.

agit comme contrainte externe aux "state managers". Selon lui, le pouvoir d'État étant exercé par un personnel bureaucratique et politique autonome mais dans un contexte de classes et à l'intérieur de structures sociales capitalistes, les "state managers" doivent assurer la croissance pour se maintenir au pouvoir et promouvoir leurs intérêts.⁴¹ Si la croissance économique s'avère essentielle au maintien d'un revenu de taxation adéquat, elle est également fortement utile pour maintenir l'appui de l'électorat et la légitimité du gouvernement. Ainsi, comme Block l'écrit lui-même,

"(..) declining rates of economic activity tend to lead to increasing discontent and political attacks on the existing order. Hence, state managers have a strong interest in persuading businesses - both domestic and foreign - to invest at rates that will assure high levels of economic activity. Further, there is a strong disincentive against taking actions that will damage business confidence and lead to an investment slowdown."⁴²

Bref, l'État a besoin d'assurer la croissance et un climat favorable à l'investissement pour assurer son propre contrôle et promouvoir ses intérêts.

La perspective adoptée dans cette thèse accorde un rôle moins prédominant à la croissance économique. S'il va sans dire que la croissance économique est dans l'intérêt et parmi les préoccupations premières des gestionnaires d'État dans nos sociétés industrielles en crise, elle ne prévaut pas nécessairement sur les autres intérêts défendus par les groupes sociaux. Il est plus propice à notre avis de voir la croissance économique à travers le cadre d'analyse proposé jusqu'ici. D'abord, si la croissance économique est souvent au centre des préoccupations des gestionnaires d'État, c'est en partie parce que

41 Block, "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects", 230-231.

42 Ibid., 231.

nombre de problèmes sociaux confrontant l'État seraient plus facilement contrôlés dans un contexte d'affluence économique. Des revenus fiscaux accrus allégeraient la pression sur plusieurs programmes sociaux et permettraient une plus grande marge de manoeuvre pour l'État. Les problèmes sociaux découlant directement des conditions de pauvreté et d'inactivité seraient également moindres. De plus, il ne fait aucun doute que la croissance économique est dans le propre intérêt des gestionnaires d'État. Comme Block le souligne si bien, la légitimité de l'État et des gouvernements est susceptible d'être accrue dans un contexte d'expansion économique. Une forte croissance économique peut également entraîner des hausses de budget pour les divers organismes gouvernementaux et des appuis électoraux pour les politiciens.

Toutefois, il n'existe pas de garanties structurelles que la croissance économique prendra le dessus sur les autres préoccupations des groupes d'intérêts et des gestionnaires d'État. La conjoncture politique et économique détermine l'importance de ce facteur. Dans certains cas, les pressions sociales peuvent être fortes en faveur de certaines interventions et les gestionnaires d'État peuvent juger favorables ou nécessaires certaines dépenses ou interventions nuisant à la croissance économique. Le débat public et la dynamique de négociations et d'affrontements des groupes de pression peuvent s'orienter sur des questions particulières allant à l'encontre d'objectifs strictement économiques.⁴³

43 Une perspective similaire est présentée dans Vogel, David (1983), "The Power of Business in America : A Re-appraisal", British Journal of Political Science, XIII : I, 19-43.

La question de la conjoncture économique et politique sera de nouveau abordée au cours des pages qui suivent. Soulevons toutefois que son impact est toujours le même. Une conjoncture particulière aura pour effet de valoriser certaines ressources ou de mettre certaines préoccupations à l'avant-scène et d'en évacuer certaines autres. Dans une période de crise budgétaire, par exemple, la croissance économique et les finances publiques peuvent devenir des facteurs déterminants pour les gestionnaires d'État. Au cours d'une période de prospérité, des problèmes sociaux d'un autre ordre pourraient être favorisés et considérés déterminants pour le personnel politique et bureaucratique. En revanche, à la suite d'un accident écologique important, les associations industrielles pourraient être désavantagées face aux groupes environnementaux. Dans de telles circonstances, les pressions populaires en faveur d'une intervention étatique nuisible à l'activité économique pourrait nettement dépasser les préoccupations pour l'emploi et l'accumulation. Mais nous y reviendrons.

Bien que nous ayons présenté avec longueur la nature des intérêts des gestionnaires d'État, l'élément premier qu'il importe de retenir de la discussion précédente demeure le fait que les gestionnaires d'État ont la capacité de développer des préférences auto-générées et subjectives quant à la politique publique et qu'ils ne dépendent pas des groupes d'intérêts pour le faire. En effet, on aura réalisé que notre conception de l'autonomie de l'État se distingue de celle d'Éric Nordlinger par exemple. L'autonomie n'implique pas que le personnel politique et bureaucratique puisse toujours imposer sa volonté sur les autres acteurs sociaux. Par autonomie, nous entendons que les gestionnaires

d'État sont capables de définir eux-mêmes des objectifs et des intérêts particuliers et qu'ils ont la capacité de tenter de les imposer aux autres acteurs sociaux. Ainsi il est entièrement possible que l'État ne puisse imposer ses préférences face à une opposition forte de la part de groupes d'intérêts ou parce qu'il manque les ressources nécessaires pour les mettre en oeuvre. L'autonomie, forte en théorie, peut s'avérer très limitée au moment de la décision et de l'application de la politique publique. C'est là un degré d'autonomie néanmoins largement supérieur à celui présent dans le cadre d'analyse pluraliste, où l'État n'est même pas en mesure de générer des préférences distinctes et encore moins de tenter de les imposer.

Préférences étatiques et relations intra-étatiques

Vu le caractère fragmenté et décentralisé de l'État canadien, nous devons également nous demander quels gestionnaires vont déterminer la position étatique : uniquement les agences et les bureaucrates de la périphérie qui sont impliqués plus directement dans un secteur particulier ou plutôt les agences centrales comme le Bureau du Premier Ministre, le Bureau du Conseil Privé ou même le Cabinet. Sur ce point, nous rejoignons encore la perspective d'Éric Nordlinger. Selon lui, les préférences de l'État sont en fait la résultante du jeu des forces intra-étatiques.

"State preferences are rarely unified preferences. They are usually the product of all sorts of conflict, competition, and pulling and hauling. State preferences refer solely to those of a single state unit - for example, a city council in the United States, a committee of the Italian parliament, a direction of the French Ministry of Justice - when other officials are indifferent to the

issue at hand or are without the intrastate resources to affect the final decision."⁴⁴

Ainsi, la volonté d'une agence de réglementation peut prévaloir lors de certaines décisions qui relèvent d'elle et qui intéressent peu les autres composantes de l'État. En revanche, dans d'autres cas, le cabinet ou un ministère en particulier pourrait bien imposer sa volonté, ou chercher à influencer la décision de l'agence ou du département en question. Bref, les composantes de l'État qui participeront à la triade du pouvoir peuvent être nombreuses et leur importance relève de leur capacité d'influencer la décision.

Les structures étatiques, l'agencement particulier des institutions, conditionnent une fois de plus largement les résultats de telles luttes. Par exemple, dans le système parlementaire canadien, le gouvernement bénéficie d'un grand pouvoir face à la Chambre des communes. Dans bien des cas, les parlementaires jouent un rôle fort limité dans l'élaboration de la politique publique et exerce généralement une influence mineure sur son contenu.⁴⁵ Aussi, il est peu probable que les pressions des députés réussissent à imposer à l'exécutif des concessions significatives. Conséquemment, il sera probablement peu fréquent que des députés jouent un rôle très significatif à l'intérieur de la triade du pouvoir.⁴⁶

44 Nordlinger, On the Autonomy of the Democratic State, 15.

45 Voir Franks, C.E.S. (1987), The Parliament of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 161-186 et 202-227.

46 Il existe bien sûr des exceptions. Dans certaines circonstances, les parlementaires sont appelés à jouer un rôle significatif dans l'élaboration de la politique publique. Pour des exemples, voir Franks, C.E.S. (1985), "Debates and Question Period in the Canadian House of Commons: What Purpose Do They Serve?", American Review of Canadian Studies, no.15, 1-15; Skogstad, Grace (1985), "Interest Groups, Representation and Conflict

De plus, selon la question traitée ou du type de politique considérée, les points de pouvoir stratégiques peuvent se trouver en périphérie ou au centre. Une décision concernant une intervention massive de l'État canadien dans le domaine industriel risque d'impliquer le Bureau du Conseil Privé, le Bureau du Premier Ministre et le Cabinet. Une décision concernant la réglementation d'un produit toxique particulier touchera bien plus le ministère de l'Environnement et quelques autres intervenants en périphérie. Le ministre de l'Environnement pourrait même ne pas être impliqué. Bref, les structures étatiques et le type de question à résoudre vont déterminer l'influence et la possibilité d'intervention des divers intervenants étatiques.

Contraintes sur les gestionnaires d'État

La capacité des gestionnaires d'État d'imposer leurs préférences sur les groupes d'intérêts subit en particulier trois types de contraintes : les capacités

Management in the Standing Committees of the House of Commons", Revue canadienne de science politique, XVIII:4, 739-772. De plus, le peu de pouvoir des parlementaires sur le gouvernement sur le plan de l'élaboration des politiques publiques ne rend pas pour autant le Parlement insignifiant pour la triade du pouvoir. En effet, le Parlement continue d'être une source de légitimité politique importante et il peut s'avérer utile comme outil de communication. L'utilisation de la période de question et des débats parlementaires pour accroître la visibilité d'un groupe, augmenter son support populaire ou influencer un débat peut être important pour un groupe de pression qui cherche à accroître son pouvoir au sein de la triade du pouvoir. Pour une discussion de cet argument, voir Pross, A. Paul (1985), "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", Revue canadienne de science politique, XVII:2, 235-266.

institutionnelles, les engagements internationaux et l'opposition externe des groupes sociaux et des associations capitalistes.

La capacité de l'État de développer des objectifs et des politiques de façon autonome n'implique aucunement que l'État soit capable de les mettre en oeuvre et de les imposer aux groupes d'intérêts. Les limites des ressources institutionnelles peuvent réduire la capacité du personnel politique d'imposer ses préférences aux autres intervenants de la triade du pouvoir. Ann Shola Orloff démontre bien ce facteur dans son texte The Political Origins of America's Belated Welfare State.⁴⁷ Si elle attribue les spécificités de l'État-providence américain aux particularités du développement historique des formes institutionnelles dans ce pays (the process of state formation), Orloff souligne bien l'importance des capacités organisationnelles et administratives de la bureaucratie pour l'avènement de programmes sociaux plus étendus dans ce pays. L'argument de l'auteur se centre sur l'émergence d'une démocratie de masse tôt dans l'histoire américaine et le problème d'une modernisation tardive de la bureaucratie, surtout fédérale. Nous ne voulons pas trop simplifier l'argument de Orloff mais nous nous concentrerons ici sur la question des capacités institutionnelles. L'auteur avance clairement les arguments suivant pour expliquer les limites historiques au développement des programmes sociaux :

"First, ..., the state administration had to have the capacity to plan and administer relatively complex programs. Groups of influential public officials

47 Orloff, Shola (1988), "The Political Origins of America's Belated Welfare State", dans Margaret Weir, Ann S. Orloff et Theda Skocpol (sous la dir. de), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton, Princeton University Press, 37-80.

could then play key roles in formulating new social policies with existing administrative resources, pressing them on political executives and working out compromises with organized interest groups. (..) Second, elite (and to a certain extent popular) support for social policy initiatives was conditioned on there being a suitable instrument for administering the new programs efficiently and honestly. (..) the appeal of any given policy will depend to some extent on how well groups think it could be officially implemented, as well as on how it may affect the fortunes of groups struggling over the control of official organizations."⁴⁸

En fait, les capacités administratives et institutionnelles vont permettre aux gestionnaires d'État de se détacher plus clairement des groupes d'intérêts. Plus les fonctionnaires auront des outils puissants en terme d'information, de compétences et de ressources, plus ils auront la capacité d'imposer leurs préférences aux groupes d'intérêts. Il est beaucoup plus difficile pour les fonctionnaires d'imposer certaines limites aux pollueurs s'ils savent bien qu'ils n'ont pas les ressources disponibles pour les faire respecter. De plus, la position de l'État sera plus crédible face aux groupes sociaux et aux intérêts capitalistes dans la mesure où elle reposera sur une organisation puissante et sophistiquée. Bref, les capacités institutionnelles, conçues en termes de ressources humaines, financières et cognitives, déterminent en partie le pouvoir de négociation des gestionnaires d'État au sein de la triade du pouvoir.

Il est également possible d'identifier un deuxième aspect des capacités institutionnelles qui se pose comme contrainte au gestionnaires d'État. Il s'agit des limites constitutionnelles reliées aux lois constitutionnelles canadiennes et à la Charte des droits et libertés. En effet, le personnel politique et bureaucratique doit travailler à l'intérieur des limites imposées par la Constitution. Les protections individuelles et collectives offertes par la Charte

48 Ibid., 43.

peuvent servir d'instruments aux groupes sociaux, aux associations patronales et aux gouvernements provinciaux pour faire invalider certaines dispositions juridiques imposées par les gestionnaires d'État. A travers le système judiciaire, les groupes sociaux peuvent forcer l'État à modifier sa position dans le sens de leurs intérêts.

Les structures fédérales offrent également des limites constitutionnelles aux capacités d'intervention des divers paliers de gouvernement et confinent leur intervention à leurs champs de juridiction respectifs. Au Canada, l'inverse est également un peu vrai. Un ministère fédéral pourrait se servir de dispositions constitutionnelles sur le partage des pouvoirs pour promouvoir son intervention face aux bureaucraties provinciales dans des secteurs généralement jugés de compétence provinciale. Dans d'autres nombreux domaines où le partage des compétences n'est pas très limpide, il est possible de s'appuyer sur certaines compétences pour intervenir sur une question spécifique. La réglementation des pesticides, par exemple, peut être jugée comme un domaine provincial en vertu de sa compétence sur les ressources naturelles, son pouvoir de légiférer sur l'administration des terres publiques et ses compétences sur les matières d'une nature purement locale et comme un domaine fédéral sur la base de sa compétence en droit criminel ou de son pouvoir de faire des lois pour «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada».⁴⁹ Bref, le contexte fédéral canadien est susceptible de limiter la

49 Castrilli, J.F. et Toby Vigod (1989), Les pesticides au Canada : étude de la législation et de la politique fédérales, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 40-42.

capacité d'intervention de l'État fédéral dans certains cas et de l'accentuer dans d'autres.⁵⁰

Les relations transnationales peuvent également limiter ou accroître le pouvoir de négociation des gestionnaires d'État face aux groupes sociaux et aux associations capitalistes. Certaines considérations comme la nécessité de maintenir sa position sur les marchés mondiaux vont influencer largement la position des fonctionnaires et des politiciens et même leurs imposer certaines positions. Comme Theda Skocpol l'affirme dans un texte bien connu:

"The linkage of states into transnational structures and into international flows of communication may encourage leading state officials to pursue transformative strategies even in the face of indifference or resistance from politically weighty social forces."⁵¹

Par exemple, dans l'éventualité d'une perte de compétitivité internationale, le personnel politique et bureaucratique peut être amenée à favoriser des mesures qui sont impopulaires sur la scène domestique et à tenter de les imposer aux groupes sociaux. Toutefois cela ne garantit aucunement son succès. Par exemple, dans une tentative d'accroître la compétitivité des entreprises canadiennes, le personnel politique peut juger essentiel de limiter la croissance

50 Ce point est encore plus important lorsqu'on considère le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Puisqu'il n'existe toujours pas de limites constitutionnelles au pouvoir de dépenser des gouvernements au Canada, le gouvernement fédéral peut utiliser des programmes de financement conditionnels pour intervenir dans des champs d'activités non couverts par ses compétences législatives. Il passe ainsi outre aux contraintes constitutionnelles discutées ici.

51 Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research", dans Evans, P., D. Rueschemeyer et T. Skocpol (sous la dir. de) Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press, 9.

des salaires du secteur public mais ne pas réussir face à l'opposition des syndicats. Même s'il ne s'agit pas là d'un facteur déterminant, le milieu international peut néanmoins offrir beaucoup de puissance à la position des gestionnaires d'État face aux groupes d'intérêts. En se retranchant derrière la tendance des politiques commerciales internationales, par exemple, le personnel politique peut plus facilement convaincre ses adversaires de l'inéluctabilité de ses préférences. Ils sont susceptibles d'accroître la force de la position de l'État dans le processus d'affrontements et de négociations avec les groupes d'intérêts.

Les accords internationaux, comme le GATT et le traité de libre-échange canado-américain, constituent des engagements plus fermes et imposent de véritables contraintes sur l'État. Des comportements allant à l'encontre de tels accords peuvent entraîner des sanctions ou le discrédit sur l'État auprès de la communauté internationale. Aussi, une fois entérinés, les accords internationaux agissent comme de véritables contraintes sur la marge de manoeuvre des gestionnaires d'État dans l'élaboration de nouvelles politiques.

Finalement, le troisième facteur déterminant, la capacité de l'État d'imposer ses préférences aux autres intervenants de la triade du pouvoir, est la force de l'opposition à ses positions. Afin de mieux comprendre la dynamique qui marque ce processus d'oppositions et de négociations au sein de notre triade de pouvoir, nous devons maintenant préciser notre conception de la société politique.

La société politique

Plusieurs éléments concernant notre conception de la société civile ont déjà été présentés. Notre conception de la dynamique sociétale est caractérisée par l'action politique de groupes d'intérêts. Nous sommes d'avis que pour l'analyse du fonctionnement politique de la société canadienne, il est plus fécond de concevoir les individus comme s'identifiant à des groupes particuliers sur la base de critères ethniques, sexuels, d'occupation ou de revenu, ou simplement autour d'intérêts convergents particuliers, que comme individus composant une société atomisée. De plus, la fragmentation et les structures fédérales de l'État canadien, que nous avons exposés dans les pages précédentes, contribuent à la multiplication des clivages socio-économiques et régionaux et à leur plus grande visibilité politique.⁵² En général,

"La société canadienne contemporaine est pluraliste, hétérogène et caractérisée par de multiples clivages. (..) Mais il n'est plus possible de comprendre les principales structures du clivage au Canada en ne se concentrant que sur l'interaction entre le clivage territorial du fédéralisme (continu et vertical) et le clivage de classe du capitalisme (transversal et horizontal). Ces facteurs, même s'ils subsistent toujours, ont été rejoints dans l'arène politique par des clivages liés au sexe, à l'âge, au style de vie et à l'ethnie - y compris le nationalisme québécois, les groupes multi-culturels, les minorités visibles et les autochtones."⁵³

Malgré cette fragmentation sociale multiple, il est possible de regrouper les groupes d'intérêts en deux grandes catégories : les associations capitalistes et les groupes sociaux. Comme le démontre les travaux de Herbert Gintis et Samuel

52 Voir Cairns, "L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société au Canada".

53 Ibid., 63-64.

Bowles⁵⁴, le clivage de classes ne semble plus être au centre de la dynamique des sociétés démocratiques libérales. En effet, une logique de revendication de droits sociaux semble maintenant prédominer. Le prolétariat ne se trouve plus seul face aux intérêts capitalistes mais il revendique aux côtés des groupes écologiques, des mouvements féministes, des associations de consommateurs, etc... Les contradictions résultant de la co-existence des systèmes démocratiques libéraux et des économies de marché favorisent cette polarisation entre associations capitalistes et groupes sociaux. William Coleman soulève également ce clivage central :

"The logic of the interaction between a market economy and a liberal democracy produces, by definition, a privileged position for business. On the surface, business can appear to be one group among many, when, in practice, it is often the only group that is consulted and whose interests are considered. On the other side, capitalists have a small number of votes. The danger always exists that the majority may overcome its divisions, find unity in a common opposition to capital, and press claims that would remove the rights and privileges that come with private ownership."⁵⁵

Nous souscrivons donc à cette interprétation qui regroupe, pour les besoins de l'analyse, les groupes d'intérêts actifs dans la société politique en deux types : les associations capitalistes et les groupes sociaux. Il importe donc maintenant de discuter les principales caractéristiques de l'action politique de ces groupes.

54 Voir Bowles, Samuel et Herbert Gintis (1982), "La crise du capitalisme démocratique libéral aux États-Unis", Les Temps Modernes, no.430 et no.431, 2011-2033 et 2133-2139; et Bowles, Samuel et Herbert Gintis (1989), "Democratic demands and Radical rights", Socialist Review, XIX : 4, 57-72.

55 Coleman, Business and Politics, 261.

Les associations capitalistes

Cette dernière citation de Coleman est particulièrement intéressante parce qu'elle souligne l'avantage des intérêts capitalistes dans nos sociétés de marché, tout en conservant la possibilité pour les groupes sociaux de les vaincre. En effet, nous avons déjà souligné que notre concept de triade du pouvoir ne postulait aucunement l'égalité des intérêts représentés. Il est bien évident que dans nos économies de marché le rôle particulier que jouent les producteurs leur confère un avantage dans le processus d'influence. Il est néanmoins nécessaire pour les associations capitalistes de s'organiser et de participer au processus d'influence afin de faire prévaloir leurs intérêts. Ils devront utiliser leurs ressources pour tenter d'influencer, de convaincre ou d'imposer un résultat souhaité sur les autres intervenants au sein de la triade du pouvoir, soit les groupes sociaux et les gestionnaires d'État.

Dans certains cas, les associations capitalistes rencontrent une opposition importante de la part des groupes sociaux et leur victoire n'est pas du tout assurée. David Vogel, dans un texte qui tente de cerner l'influence des milieux d'affaires aux États-Unis depuis l'après-guerre, avance que si, depuis la montée des grandes entreprises privées, les milieux d'affaires avaient toujours bénéficié d'une relation privilégiée avec l'État, ils allaient être supplantés par les groupes d'intérêts public au cours de la décennie allant de 1965 à 1975. Au cours de cette période,

"A loose coalition of middle-class based consumer and environmental, feminist and civil rights organizations, assisted on occasion by organized labour, aided by a sympathetic media and supported by much of the intelligentsia, were able

to influence both the terms of public debate and the outcomes of government policy in a direction antithetical to the interests of business."⁵⁶

Vogel souligne qu'il est impossible d'expliquer cette montée de l'influence des groupes sociaux et la réorganisation et la croissance de l'activité politique des associations capitalistes en réaction à ce phénomène en postulant une influence prédominante permanente du Capital auprès de l'État. Seule une explication de type pluraliste peut expliquer la variation du degré d'influence de l'entreprise privée sur le processus décisionnel étatique.⁵⁷

De plus, selon l'auteur, l'influence d'un groupe varie selon la conjoncture. La conjoncture économique et politique globale peut contribuer à faire en sorte qu'un groupe prenne le dessus sur les autres.⁵⁸ Il ne s'agit pas cependant d'un mécanisme structurel qui ferait qu'en récession les associations capitalistes deviendraient automatiquement dominantes et qu'en période de croissance elles le seraient moins. Mais une conjoncture particulière tend à donner du poids à certains arguments et à certaines ressources alors qu'une autre conjoncture les défavoriserait. Aussi, une conjoncture politique ou économique particulière permettra à certains groupes de mieux promouvoir leur position. Lors d'une période de croissance prolongée, par exemple, l'opinion publique peut favoriser les groupes sociaux face aux groupes capitalistes parce qu'on croit que les entreprises sont capables d'absorber des coûts supplémentaires liés aux mesures sociales. En revanche, en période de

56 Vogel, David (1983) "The Power of Business in America : A Re-appraisal", British Journal of Political Science, XIII : I, 20.

57 Ibid.

58 Ibid., 28-29.

récession, la perspective de pertes d'emplois importantes liées à certaines mesures environnementales ou sociales, annoncées bien fort par les associations capitalistes, peut avoir beaucoup plus d'impact. Toutefois, aucun résultat n'est garanti. Le succès d'un groupe est relié au succès de son action politique.

Cette perspective se distingue nettement de celle de Charles Lindblom qui postule un avantage structurel et permanent des associations capitalistes dans nos sociétés à travers la logique du marché.⁵⁹ Dans notre perspective, le rôle exceptionnel que joue l'entreprise privée dans les sociétés capitalistes n'est pas suffisant à assurer sa domination du processus d'influence et à faire prévaloir ses préférences dans l'élaboration de la politique publique.

"(..) business is in a uniquely privileged position to persuade the public that the satisfaction of its demands is essential if growth rates are to be restored. But there is **nothing automatic** about the political impact of this "business confidence" weapon; (..) It is also apt to have limited political significance in a relatively prosperous period."⁶⁰

L'action politique des associations capitalistes est donc nécessaire.

L'efficacité de l'action des associations capitalistes, comme des groupes d'intérêts en général, dépend, entre autres, de leur degré d'organisation et des ressources investies. David Vogel accorde une place importante aux efforts de lobbying, aux stratégies de relations publiques et au degré de collusion et de

59 Lindblom, Politics and Markets.

60 Vogel, "The Power of Business in America", 42. L'emphase fut ajoutée par l'auteur.

coopération existant dans les groupes.⁶¹ Sur ce plan, les associations capitalistes tendent à être favorisées en comparaison des groupes sociaux. Les intérêts défendus par ces organisations sont généralement assez précis⁶² et facilitent une mobilisation efficace des membres. En effet, les membres de ces associations sont généralement des entreprises d'un secteur particulier et la mobilisation des effectifs ne dépend pas de la mobilisation volontaire d'individus au cours de leurs temps libres. Les objectifs poursuivis par ces associations sont généralement directement reliés aux intérêts des entreprises participantes et la participation aux démarches de leur association constitue une partie intégrale de leurs fonctions et objectifs. Les entreprises souscrivent financièrement à leurs associations, et parfois s'impliquent directement, dans le but précis de promouvoir leurs intérêts économiques. Les dividendes recherchés leur bénéficieront directement et de façons souvent très concrètes.

De plus, la nature même des associations capitalistes leur confère un caractère plus coordonné et plus structuré. Ce sont des organisations professionnelles bénéficiant de ressources humaines et financières importantes. Elles reposent sur des cadres professionnels qui dévouent la totalité de leur temps de travail aux activités et aux objectifs de l'association.⁶³ Leurs ressources financières sont souvent nettement supérieures à celles des

61 Ibid., 29-34.

62 Coleman, Business and Politics: A Study of Collective Action, 31-32. Dans un classement des associations capitalistes par degré de spécialisation, l'auteur trouve que 39.3% des associations sont très spécialisées et représentent des composantes précises d'une industrie (la fabrication de motocyclettes par comparaison à la fabrication d'équipements de transport ou de produits manufacturés). 28.6% des associations sont classées comme étant encore plus spécialisées.

63 Ibid., 33-34.

groupes sociaux puisqu'elles reposent sur les contributions d'entreprises et non d'individus. Ces ressources sont souvent importantes. En 1980, plus d'une trentaine d'associations actives sur la scène nationale bénéficiaient de budgets supérieurs à un million de dollars.⁶⁴ Certaines associations, tel que l'Association des Banquiers Canadiens, ont dépensé plus de \$5 millions.⁶⁵

Quant aux autres associations, elles comptent généralement autour de cinq employés et possèdent des budgets d'environ \$200 000.⁶⁶ Cependant, à certains égards, même ces données sont trompeuses. En effet, plusieurs associations utilisent les ressources des entreprises membres pour certaines tâches de recherche ou d'administration. Certaines activités élaborées et coordonnées par les associations sont mises en place par les entreprises elles-mêmes. De plus, dans certains cas, un certain pourcentage des employés provient directement des entreprises et leurs coûts ne sont pas assumés par les associations. Cette situation découle du fait que les associations capitalistes ne sont pas l'unique forme d'action collective disponible aux intérêts capitalistes. En effet, ceux-ci disposent également des ressources organisationnelles des firmes elles-mêmes.⁶⁷ Ainsi, les ressources réelles à la disposition des associations capitalistes, et celles engagées dans la promotion de leurs intérêts, sont souvent supérieures à celles rapportées par les rapports annuels.

64 Ibid., 41.

65 Ibid.

66 Ibid., 45.

67 Coleman, William D. (1986), "The Capitalist Class and the State: Changing Roles of Business Interest Associations", Studies in Political Economy, no.20, 140.

William Coleman souligne également l'importance des ressources investies et des efforts de lobbying mais il met également en lumière l'importance de certaines ressources spécifiques et uniques comme le monopole de certaines associations sur certaines informations, la capacité de certaines associations d'exercer un contrôle réel et développé sur leurs membres et le degré de légitimité et d'autorité dont certaines associations bénéficient auprès de leurs membres.⁶⁸ L'expertise technique des producteurs de pâtes et papiers, par exemple, offre des ressources précieuses à l'Association canadienne des pâtes et papiers pour combattre ou influencer un projet de réglementation environnementale des effluents des usines de ce secteur. En effet, il s'avère difficile pour les groupes écologiques de mettre en doute l'autorité de l'Association canadienne de pâtes et papiers lorsque celle-ci affirme qu'une mesure particulière est techniquement irréaliste.

De plus, plusieurs associations capitalistes occupent un rôle développé et important pour le fonctionnement régulier des opérations de leurs membres. En plus de leurs activités cherchant à influencer la politique publique par le biais de pressions et de lobbying, certaines associations participent activement à la mise en place et au respect des politiques et règlements gouvernementaux. C'est le cas par exemple de la Canadian Food Processors Association qui participe activement à la mise en application et au contrôle des standards en matière de produits alimentaires au Canada.⁶⁹ Certaines associations ont également des fonctions commerciales importantes pour leur secteur. Le rôle de certaines

68 Coleman, *Business and Politics: A Study of Collective Action*, 66-77.

69 Coleman, William D. et Henry J. Jacek (1983), "The Roles and Activities of Business Interest Associations in Canada", *Revue canadienne de science politique*, XVI:2, 268-271.

associations dans les agences de mise en marché des produits agricoles est un exemple significatif. Le National Dairy Council constitue l'un des membres déterminants du Canadian Milk Supply Management Committee, l'organisme qui gère la mise en marché du lait à l'échelle nationale.⁷⁰

Ces fonctions particulières exercées par certaines associations capitalistes ont pour effet de leurs offrir un avantage marqué dans le processus d'affrontements et de négociations de la triade du pouvoir. En effet, dans certains cas, leur expertise et leurs fonctions en font des partenaires indispensables pour la mise en place ou l'élaboration de certaines politiques publiques. Par exemple, le monopole du Barreau canadien dans la réglementation de la profession juridique en fait un partenaire quasi-incontournable pour toute réforme significative du système judiciaire.

L'ensemble de ces ressources et fonctions tendent à avantager les associations capitalistes lorsqu'elles affrontent les groupes sociaux et les gestionnaires d'État au sein de la triade du pouvoir. Elles ne leur confèrent pas toujours un avantage déterminant et n'assurent aucunement la prédominance de leurs intérêts. Mais elles sont susceptibles de les placer dans une position de force au sein du processus d'affrontements et de négociations que constitue la triade du pouvoir.

70 Ibid., 271-274.

Les groupes sociaux et écologiques

A l'opposé, les groupes sociaux tendent à être désavantagés dans l'organisation de leurs intérêts. En effet, nous référant à la théorie de l'action collective développée par l'auteur américain Mancur Olson, il est possible d'avancer que les intérêts diffus et généraux sont plus difficiles à organiser pour la représentation et l'action politique.⁷¹ Or, les groupes sociaux, particulièrement le mouvement environnemental ou le mouvement pacifique, sont précisément de ces intérêts partagés par une très grande partie de la population. Les coûts d'organisation plus élevés dans le cas des intérêts diffus et recouvrant une grande partie de la population tendent à défavoriser leur représentation dans le processus politique. Il n'est pas à l'avantage d'un individu d'investir le temps et les ressources nécessaires pour mettre sur pieds et organiser le groupe. De plus, lorsque l'action d'un groupe vise un bénéfice collectif, le membre perd intérêt à soutenir activement l'organisation du groupe puisqu'il en recevra les bénéfices de toute façon. Ce problème du "free-rider" défavorise particulièrement les grands groupes. Ainsi, sur la base de ces deux hypothèses, Olson conclue que dans un cadre pluraliste les intérêts particuliers sont souvent mieux organisés et tendent à être favorisés. C'est le cas en particulier des associations capitalistes qui recherchent des buts précis et dont les intérêts sont plutôt précis et limités.

71 Olson, Mancur (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, Harvard University Press. Voir également la présentation de McFarland, Interest Groups and Theories of Power in America, 131-132.

Une application trop directe de l'argument de Olson rend difficile cependant l'explication de la montée des nouveaux mouvements sociaux et de leur force surprenante dans nos sociétés contemporaines. Cette montée des groupes sociaux nous semble liée à trois facteurs : l'accroissement du nombre d'individus aux valeurs post-matérialistes, la professionnalisation des groupes et l'influence des structures de l'État.

Vogel vise juste avec sa description des membres des groupes sociaux:

"Each of the social movements of the 1960s and the early 1970s (..) drew their political support from roughly the same constituency : relatively young, well-educated, middle-class individuals, a disproportionate number of whom worked in non-profit institutions, including, but not confined to, government - the most rapidly growing sector of the post-war economy."⁷²

La clientèle actuelle semble toujours être de ce type. Ces groupes sociaux sont, dans l'ensemble, fort critique des valeurs défendues par les mouvements d'affaires et plusieurs groupes s'attaquent souvent à des industries en particulier. L'exemple d'écologistes s'en prenant aux pratiques polluantes de certaines industries est évident. Mais les luttes de groupes sociaux pour l'expansion de l'État-providence, la protection du consommateur ou l'amélioration des conditions de travail sont aussi le fait de ces mouvements. Il faut donc souligner que les groupes sociaux, tels que perçus par Vogel, entretiennent une relation conflictuelle et adverse avec les associations capitalistes.

⁷² Vogel, "The Power of Business in America", 23.

Ronald Inglehart a tenté de démontrer qu'il existe un lien direct entre le degré de participation et de support des individus pour les nouveaux mouvements sociaux et l'existence de valeurs post-matérialistes chez ces individus.⁷³ L'auteur soutient que, dû aux conditions de socialisation et de prospérité économique dans lesquelles elles ont grandi, les générations de l'après-guerre sont de plus en plus marquées par les valeurs postmatérialistes. Ces valeurs sont définies comme mettant une emphase plus grande sur les dimensions non-matérielles de la qualité de vie au détriment de préoccupations plus matérialistes comme la croissance industrielle. Les postmatérialistes chercheraient, entre autres, des modes de relations entre individus qui seraient moins hiérarchiques, plus intimes et plus informels. On accorderait évidemment plus d'importance à un environnement sain et agréable. Or, les mouvements sociaux recruteraient leur support principalement parmi les individus aux valeurs postmatérialistes. En revanche, le degré de participation des individus au sein de ces mouvements est également directement lié aux aptitudes politiques de ceux-ci. Ce qui nous intéresse particulièrement dans les conclusions d'Inglehart est le fait que l'accroissement de cette population est un phénomène assez constant. Ainsi, le nombre d'individus partageant ces valeurs s'accroît de génération en génération. Du même coup, la proportion de la population susceptible d'appuyer ou de participer dans les activités des groupes sociaux augmente favorablement.

73 Inglehart, Ronald (1990), "Values, Ideology, and Cognitive Mobilization in the New Social Movements", dans Russel Dalton et Manfred Kuechler (sous la dir. de) New Social and Political Movements in Western Democracies, Cambridge, Polity Press, 43-66.

Une étude similaire menée par Karl-Werner Brand présente également des résultats allant dans ce sens.⁷⁴ L'auteur place les nouveaux mouvements sociaux au sein d'une "crise culturelle", d'une remise en question croissante et progressive des valeurs de la modernité dans les sociétés industrielles avancées. Brand suggère que la montée des nouveaux mouvements sociaux, bien que vulnérable aux phénomènes conjoncturels, s'inscrit dans une tendance constante vers le rejet des valeurs de la modernité. Ce serait donc là une tendance stable et croissante qui tend à favoriser, à long terme, l'émergence de groupes sociaux plus forts et mieux appuyés par la population.

De plus, la transformation de l'économie au profit des secteurs des services accroît le nombre d'individus plus détachés du secteur industriel et donc plus aptes à favoriser les groupes sociaux face aux intérêts de production.

Au Canada, bien que les données soient rares, il est certain que les groupes environnementaux ont connu une croissance importante du nombre de leurs membres. Un commentateur plaçait récemment le nombre de Canadiens qui sont membres d'un groupe écologique à approximativement un million.⁷⁵ C'est peut-être là une donnée conservatrice. Un sondage Angus Reid de 1989

74 Brand, Karl-Werner (1990), "Cyclical aspects of new social movements: Waves of cultural criticism and mobilization cycles of new middle-class radicalism", dans Russel Dalton et Manfred Kuechler (sous la dir. de) New Social and Political Movements in Western Democracies, Cambridge, Polity Press, 23-41.

75 Une étude de Jeremy Wilson sur les groupes environnementaux canadiens tend à confirmer la présence d'un membership important et très actif. Voir Wilson, Jeremy (1992), "Green Lobbies: Pressure Groups and Environmental Policy" dans Robert Boardman, éd., Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process, Toronto, Oxford University Press, 110-111.

trouvait que 9% de la population adulte du Canada, soit près de deux millions d'individus, étaient membre d'au moins un groupe environnemental.⁷⁶

L'accroissement du nombre d'individus susceptibles d'appuyer et de participer aux activités des groupes sociaux ne résout pas entièrement le dilemme d'Olson. En effet, même avec une population plus susceptible de les appuyer, il n'en demeure pas moins plus difficile d'organiser des intérêts diffus. Une partie de l'explication réside selon nous dans l'émergence d'un plus grand nombre de groupes "professionnels". Dans le domaine de l'environnement par exemple, une quantité de plus en plus grande de lobbying et d'activité politique est faite par de grandes organisations comme Greenpeace, Les Amis de la Terre ou la Fédération canadienne de la nature. Or ces organismes reposent en fait beaucoup sur le travail d'un certain nombre de professionnels et de cadres plutôt que sur le travail bénévole de volontaires.⁷⁷ Le problème du "free-rider" soulevé par Olson ne s'applique donc que partiellement puisque les activités des groupes se fondent sur des cadres permanents, qualifiés et relativement bien rémunérés. Un grand nombre d'organismes parapluies nationaux et internationaux sont également sur pieds et encadrent les associations locales permettant ainsi de diminuer les coûts d'organisation et de recherche.⁷⁸

Finalement, l'État lui-même contribue au développement et à l'expansion des groupes sociaux. Nous avons déjà souligné qu'il a bien souvent un effet structurant sur la société civile. Mais il promeut également la persistance de

76 Ibid.

77 Ibid., 112.

78 Ibid., 113.

ces groupes en leur accordant un certain financement. Un nombre croissant de groupes ont accès à des subventions pour s'organiser et participer dans le processus d'influence.⁷⁹ L'octroi de subventions de l'État facilite leur organisation et en retour leur présence permet une plus grande marge de manoeuvre à l'État face aux associations capitalistes. Dans certains cas, les groupes bénéficient du statut d'organisme à but non-lucratif leur permettant de mettre sur pieds des campagnes de financement de porte à porte. Plusieurs techniques de financement agressives et innovatrices sont utilisées pour ramasser des fonds parfois importants. Bref, un certain nombre d'entre eux ont des structures de financement privées et publiques bien établies. Bien que la majorité des groupes soient financièrement relativement modestes, les plus actifs sur la scène politique fédérale comptent généralement sur des fonds significatifs. La Canadian Wildlife Federation comptait sur un budget de \$11.4 millions pour l'année fiscale 1989-90. Ducks Unlimited dépensa plus de \$35 millions la même année et Les Amis de la Terre et la Canadian Nature Federation comptaient sur des budgets respectifs de \$800 000 et de \$950 000.⁸⁰

Bref, si la théorie d'Olson continue de s'appliquer, il nous semble que l'organisation du mouvement environnemental est de plus en plus le fait de professionnels se fondant sur l'appui populaire et des structures de financement publiques et privées plus larges et plus solides. La diffusion des

79 C'est le cas entre autres des groupes participant au processus d'évaluation environnemental de l'Ontario. Il existe également un programme d'appui pour des projets environnementaux dans la province de Québec. A titre d'exemple, le World Wildlife Fund, un organisme national, rapporte que 20% de son budget annuel lui provient de fonds gouvernementaux. Voir *Ibid.*, 115.

80 *Ibid.*, 113-114.

valeurs postmatérialistes, surtout au sein de la classe moyenne, permet également un support plus stable et important de la part de la population. L'ensemble de ces éléments permet donc aux groupes écologiques d'opposer les intérêts de l'État et des associations capitalistes au sein de la triade du pouvoir.

Formulation des hypothèses

Nous avons donc présenté un cadre théorique visant à expliquer la dynamique politique entourant l'élaboration des politiques environnementales. Il s'agit maintenant d'en tirer quelques hypothèses s'appliquant directement à la réforme actuelle en matière d'évaluation environnementale. La question spécifique se situant au centre de ce travail est en fait de déterminer quelles sont les forces politiques qui ont déterminé la nature de la réforme actuelle en matière d'évaluation environnementale.

Avec le concept de triade du pouvoir, notre cadre d'analyse postule l'existence de trois types d'acteurs, soit le personnel étatique, les associations patronales et les groupes sociaux. Nous avons souligné que le concept de triade comme unité d'analyse n'implique aucunement une égalité des groupes et va directement à l'encontre de la domination permanente d'un des pôles d'intérêts. La résultante de ce processus politique est uniquement déterminée par le jeu d'opposition des forces impliquées. Les rapports de pouvoirs ne sont pas fixes ou déterminés. Des alliances et des coalitions sont souvent possibles. Ces trois groupes d'acteurs se confrontent dans un processus d'affrontements et de

négociations à travers les divers modes de pression et de représentation. A l'intérieur de ce processus, notre cadre théorique postule un degré important d'autonomie du personnel étatique. Il permet également une influence variable des associations patronales, des groupes sociaux et des gestionnaires d'État. De nombreux facteurs comme les particularités structurelles de l'État (parlementarisme, fédéralisme, etc...), les capacités institutionnelles, les ressources disponibles et la force organisationnelle et politique des intervenants viennent influencer le rapport de force qui s'établit entre les acteurs au sein de la triade du pouvoir et déterminent la nature de la politique publique qui en résulte. Finalement, la conjoncture politique et économique contribue à déterminer l'importance relative des divers facteurs.

Sur la base de ces éléments, nous posons deux hypothèses générales s'appliquant directement à la réforme de l'évaluation environnementale de 1992:

1. La réforme de la politique canadienne en matière d'évaluation environnementale, culminant sous la forme de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, est la résultante d'un processus de négociations et d'affrontements entre le personnel étatique, les associations patronales et les groupes sociaux intéressés par ce champ d'activité.
2. Les bureaucrates et le personnel politique ont démontré généralement un degré significatif d'autonomie dans l'élaboration et l'adoption du projet de loi sur l'évaluation environnementale bien qu'ils furent parfois limités par les pressions des groupes sociaux et les intérêts capitalistes.

Dans les sections suivantes de notre travail, nous chercherons à vérifier ces hypothèses analysant la dynamique politique ayant marquée la réforme de 1992. Nous tenterons de cerner la position et l'influence de chaque groupe d'acteurs dans le processus de réforme qui mena au projet de loi sur l'évaluation environnementale adopté par la Chambre des communes en mars de cette année. Dans l'analyse de la réforme, une attention particulière sera portée aux facteurs discutés au cours du chapitre présent, soit l'influence des structures de l'État, les intérêts institutionnels des gestionnaires d'État, les ressources déployées par les divers intervenants et la conjoncture politique et économique qui entourait tout le processus de réforme. Nous tenterons de juger globalement de l'utilité du cadre d'analyse présenté dans ce chapitre pour expliquer les particularités de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

La prochaine section débute cette démarche en présentant certains éléments d'introduction et une brève revue historique de l'évolution de la politique canadienne sur l'évaluation environnementale. Nous offrons ensuite une analyse sommaire de la dynamique politique présente lors de la première phase du processus de réforme et une évaluation des principaux impacts de l'interprétation juridique du Décret sur les lignes directrices de 1984 par la Cour fédérale au cours des dernières années. Il sera suggéré que ces jugements ont eu un impact significatif sur la dynamique politique de la réforme. Par la suite, le chapitre 4 se concentra sur les préférences et arguments des divers intervenants et sur leur succès concernant l'influence de la réforme du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Chapitre 2

L'évaluation environnementale : éléments d'introduction

Dans ce chapitre, nous nous efforcerons d'exposer les principes et les procédures qui guident généralement les processus d'évaluation environnementale. Nous décrirons d'abord l'aspect général du processus d'évaluation environnementale canadien. Ensuite nous mettrons en relief les divers enjeux politiques que sont susceptibles de représenter ce type de processus et, finalement, nous effectuerons une brève revue de la littérature traitant de l'évaluation environnementale sur le plan politique.

Le processus d'évaluation environnementale

Selon Reg Lang,

"Environmental Impact Assessment can be defined as the systematic description, prediction, evaluation, and integrated presentation of the

environmental effects of a proposed action at a stage where serious environmental damage may be avoided or minimized."⁸¹

Il s'agit donc de générer une base de données adéquate et un processus décisionnel apte à prendre en considération un plus grand nombre de facteurs dans le processus décisionnel de façon à assurer le bien-être de la population et une saine gestion de notre environnement. Le processus d'évaluation environnementale représente une systématisation d'un processus décisionnel qui exige l'évaluation des impacts environnementaux d'un projet avant de prendre la décision de le réaliser. Cette perspective essentiellement technique et procédurale de l'évaluation environnementale est cependant doublée, et de plus en plus, d'un aspect plus politique. En effet, par le biais d'une participation publique de plus en plus importante aux processus, l'évaluation environnementale ne consiste pas uniquement en une évaluation technique des impacts d'un projet sur l'environnement mais également en un forum politique où les normes acceptables des impacts environnementaux d'un projet sont débattues. Il s'agit de permettre aux citoyens et groupes d'intérêts de présenter et de débattre leurs visions du développement économique et de proposer un ordre des priorités pour le développement social et économique de la communauté. En plus de l'élaboration d'études d'impacts économiques et environnementales, le processus d'évaluation environnementale permet aux citoyens et aux groupes d'intérêts de se prononcer sur l'importance relative de ces impacts et sur leurs limites tolérables ou souhaitables.

81 Lang, Reg (1979), "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric?" dans William Leiss, éd. (1979), Ecology versus Politics in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 233.

Au Canada, l'ensemble des processus existants ont une structure similaire.⁸² Les projets physiques évalués subissent d'abord un examen préalable, ou préliminaire, par le promoteur, en collaboration avec l'organisme gouvernemental responsable de leur mise en oeuvre, de leur financement ou de leur approbation. Cette évaluation rapide et superficielle cherche à déterminer si le projet est susceptible d'avoir des impacts environnementaux importants. Lorsque le projet est jugé potentiellement néfaste pour l'environnement ou que les données sont jugées insuffisantes pour le déterminer, une évaluation plus considérable et exhaustive est entreprise par le promoteur.

Le rapport d'évaluation du promoteur est alors examiné par le gouvernement ou une agence désignée. A ce moment, le public est généralement informé et consulté de façon informelle et non structurée sur le rapport d'évaluation. Le ministre responsable du projet prend alors la décision de réaliser le projet, avec ou sans modifications, ou de l'abandonner. Le ministre doit considérer les résultats de l'évaluation environnementale mais il n'est pas tenu de privilégier les impacts environnementaux sur les autres facteurs entrant en jeu dans la décision. Même si des impacts environnementaux importants sont identifiés, le ministre peut décider que les bénéfices du projet sont supérieurs et donner son accord au projet. A ce stade-ci, le ministre

82 Pour une description sommaire des processus canadiens d'évaluation environnementale Voir Couch, William J., L'évaluation environnementale au Canada. Sommaire des pratiques actuelles - 1988, Ottawa, Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1989. Voir également Emond, D.P., "The legal framework of environmental impact assessment in Canada and application of the legislation", in J.B.R. Whitney et V.W. Maclaren, eds., (1985), Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience, Toronto, Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 53-75.

responsable peut également décider qu'une évaluation plus approfondie est nécessaire et qu'il est souhaitable d'accroître la participation du public.

Lorsque c'est le cas, une commission indépendante est formée par le ministère de l'Environnement. Après diverses consultations avec le public et le promoteur, la commission élabore des directives pour la réalisation d'études d'impact supplémentaires par le promoteur. Une fois ces études réalisées, des audiences publiques sont tenues, permettant ainsi à la population d'exprimer son appui ou ses préoccupations à l'égard du projet. La commission rédige ensuite un rapport prenant en compte les préoccupations des intervenants et le résultat des études d'impact. Ce rapport et ses recommandations sont finalement remis au ministre responsable et au ministre de l'Environnement.

Le ministre responsable du projet est toujours celui qui prend la décision finale et il n'est aucunement lié par les résultats des évaluations environnementales. Il a le choix de réaliser le projet sans aucune modification ou d'imposer des conditions visant à réduire les impacts environnementaux. Il peut également rejeter entièrement le projet.⁸³

83 Ce résumé des procédures d'évaluation environnementale canadiennes est largement basé sur le processus fédéral en vigueur avant la réforme de 1992. D'un point de vue général, il représente assez bien la structure de la plupart des processus canadiens. Il existe toutefois des différences notables. En Alberta, le processus est intégré à un système de gestion des ressources naturelles plus global. En Ontario, le processus est légiféré depuis 1975 alors qu'au fédéral il relevait de mesures administratives jusqu'en 1992. En Colombie-Britannique, le rôle de l'agence administrative et du ministre de l'Environnement semble plus important. Les définitions de l'environnement et des impacts environnementaux varient de juridiction en juridiction. De plus, la quasi-totalité des processus d'évaluation environnementale canadiens sont actuellement au sein d'un processus de réforme. Pour un exposé détaillé des processus d'évaluation environnementale canadiens, Voir Couch, L'évaluation environnementale au Canada, Sommaire des pratiques

Il est important de souligner que seulement un petit nombre de projets se rendent à l'étape de l'examen public. De 1974 à 1980, seulement 25 projets fédéraux importants ont été soumis à un examen de ce genre.⁸⁴ Un document du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales publié en 1985 confirme d'ailleurs que, depuis la création du processus d'évaluation environnementale, "un très faible pourcentage des projets soumis à une évaluation initiale ont dû faire l'objet d'un examen public."⁸⁵ En fait, la grande majorité des projets évalués ne dépassent pas l'étape de l'évaluation préliminaire.

Aspect politique de l'évaluation environnementale et études antérieures

Le principe de l'évaluation environnementale est en fait très simple et se trouve, dans une certaine mesure, au centre de tous processus décisionnel. Posé de façon sommaire, ce principe postule la nécessité de déterminer les impacts potentiels d'un projet sur l'environnement naturel et social avant sa mise en oeuvre de façon à faire des choix éclairés. Or peu de gens contesteront le fait que toute décision rationnelle se fonde sur une certaine évaluation de ses

actuelles - 1988. Pour une comparaison des divers processus, voir L. Graham Smith (1991), "Canada's Changing Impact Assessment Provisions", Environmental Impact Assessment Review, XI:1, 5-11.

84 Hurtubise, F.G. et P.G. Wolf, Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'évaluation environnementale, Hull, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, col. Pages choisies, 1980, 5.

85 Robinson, R., (1985), Le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale : Exposé rendu à la Conférence du CIRI sur la Loi sur les ressources naturelles, du 17 au 20 avril 1985, Hull, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 3.

conséquences. Peu de politiques publiques sont adoptées ou de projets industriels mis en oeuvre sans qu'une certaine analyse des impacts de ces décisions ne soit effectuée. En fait, les processus d'évaluation environnementale ne représentent pas réellement une innovation technique. Ils représentent plutôt la systématisation, le développement et l'ouverture d'un processus rationnel de décision déjà présent, dans une certaine mesure, dans les structures administratives gouvernementales.⁸⁶

Il ne faut pas en conclure pour autant que l'évaluation environnementale s'intègre aisément aux structures et moeurs bureaucratiques actuelles. Si elle s'inscrit globalement, de par son caractère rationnel, dans une démarche bureaucratique traditionnelle, elle pousse et développe le processus décisionnel au-delà des limites actuellement admises. Plusieurs facteurs contribuent à rendre les processus d'évaluation environnementale difficilement acceptables pour les gestionnaires d'État et les promoteurs industriels. Voyons brièvement trois de ces facteurs.

D'abord, les processus d'évaluation environnementale a pour objectif de mettre en relief les préoccupations environnementales reliées à la réalisation d'un projet. C'est là un phénomène inhabituel, et souvent encombrant, pour les promoteurs privés et publics. Traditionnellement, l'analyse des impacts d'un projet se limitait à l'évaluation de ses retombées économiques ou à une forme d'analyse coûts-bénéfices. En théorie, un processus d'évaluation environnementale devrait mettre les considérations écologiques au même

86 Lang, "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric?", 242.

niveau que les impacts économiques et sociaux. Ce défi à la prédominance des considérations économiques, et des intérêts sous-jacents, dérange les promoteurs industriels et la plupart des gestionnaires d'État.

De plus, la réalisation des études d'impacts et la tenue d'audiences publiques engendrent des coûts et des délais parfois importants pour les promoteurs. Plusieurs promoteurs craignent que ces coûts et délais ne portent atteinte à la compétitivité de leurs projets et de leurs entreprises.

Finalement, dans la plupart des cas, les processus d'évaluation environnementale comportent des mesures permettant la participation du public au processus décisionnel. Soit par la contestation judiciaire de la validité des évaluations environnementales, par le biais d'audiences publiques ou par la simple revue des rapports des études d'impacts, les processus d'évaluation environnementale permettent aux citoyens et aux groupes sociaux de commenter et de critiquer les projets. Il s'agit là d'une situation sans précédent. Jamais les citoyens n'ont pu se prononcer sur autant de projets privés risquant de les affecter. Il va sans dire que cette forme de démocratisation, si faible soit-elle, des décisions économiques est mal acceptée par la plupart des promoteurs industriels. Quant à la bureaucratie gouvernementale, cette ouverture exceptionnelle la force à une systématisation des processus de décision et la soumet à un examen public inhabituel.

Ainsi, pour l'ensemble de ces raisons, l'établissement de processus d'évaluation environnementale peut faire place à des luttes de pouvoir entre les

divers intervenants. Ces processus d'évaluation peuvent bouleverser les rapports de pouvoir établis au sein des structures bureaucratiques et, en déterminant un processus de décision, influencer les rapports de pouvoir au sein de l'ensemble social en général.

Cet aspect politique de l'évaluation environnementale est également l'aspect le moins étudié. L'immense majorité de la littérature sur l'évaluation environnementale se retrouve dans le domaine des sciences naturelles et appliquées, particulièrement la biologie, la géographie et le génie. Elle traite surtout des techniques et des méthodes d'évaluation disponibles.⁸⁷ Un certain nombre d'études sont également le fruit des sciences administratives et juridiques et abordent les questions reliées aux processus décisionnels et à la gestion du risque.⁸⁸ Finalement, un petit nombre de travaux proviennent des sciences sociales.

Parmi ces derniers, un certain nombre traitent de la contribution possible des sciences sociales à l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux des projets.⁸⁹ Malgré leur intérêt, ils offrent une contribution limitée pour la

87 Les revues scientifiques de ces disciplines regorgent d'études de ce genre. Parmi certaines revues fréquemment citées, on retrouve Environmental Management, Journal of Environmental Management, Environmental Conservation, etc... Un nombre important de livres spécialisés sont également disponibles.

88 Pour deux bons exemples, voir Robin Bidwell, Frans Evers, Paul de Jongh et Lawrence Susskind (1987), "Public Perceptions and Scientific Uncertainty: The Management of Risky Decisions", Environmental Impact Assessment Review, VII:1, 5-23; et Fikret Berkes (1988), "The Intrinsic Difficulty of Predicting Impacts: Lessons from the James Bay Hydro Project", Environmental Impact Assessment Review, VIII:3, 201-221.

89 Voir, par exemple, Ralph Catalano, Stephen J. Simmons et Daniel Stokols (1988), "Adding Social Science Knowledge to Environmental Decision Making", Natural Resources Lawyer, VIII:1, 41-59; Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1985),

compréhension des processus d'évaluation environnementale en tant que processus politiques. Ils ont un caractère essentiellement prescriptif et explorent les avenues possibles pour améliorer l'intégration des considérations sociales dans les processus d'évaluation environnementale. La nature des intérêts sociaux et politiques qui s'expriment à l'intérieur même du processus ainsi que la dynamique des forces politiques qui a mené aux processus actuels et passés ne sont pas abordées. Ils sont donc d'un intérêt limité pour notre étude.

D'autres travaux issus des sciences sociales s'avèrent en revanche plus pertinents pour l'analyse de la dynamique politique de l'État et des groupes d'intérêts dans ce champ d'activité. Comme nous, ils analysent la nature et l'évolution des processus d'évaluation environnementale en fonction de la dynamique politique au sein de laquelle ils s'inscrivent. Dans l'ensemble, ils mettent en relief trois facteurs particulièrement signifiants : les valeurs ou caractéristiques culturelles des gestionnaires d'État et de leurs organisations, la présence de luttes politiques à l'intérieur des bureaucraties, et l'impact des structures de l'État sur la politique environnementale.

François Bregha et ses collaborateurs soulignent que la difficulté d'intégrer les considérations environnementales à la politique gouvernementale est moins liée à des problèmes d'ordre procédural qu'à des barrières normatives et culturelles. Selon les auteurs, les valeurs traditionnelles des gestionnaires d'État mettent l'accent sur la croissance

Évaluation des incidences sociales : Exposé sur la recherche, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services; F. Tester et W. Mykes (1981), Social Impact Assessment: Theory and Practice, Calgary, Detselig Enterprises.

économique et sont réfractaires aux considérations environnementales. Même le ministère de l'Environnement est identifié comme possédant "une culture d'entreprise qui valorise les objectifs économiques, et tout particulièrement la croissance, comme principal pilier de la politique publique."⁹⁰ Cette situation rend difficile l'intégration des considérations environnementales aux politiques gouvernementales par le biais d'un processus d'évaluation environnementale ou autrement. Elle se traduit par un manque de volonté politique pour l'intégration des considérations environnementales dans l'ensemble de la bureaucratie et une approche en termes économiques qui est sélective et partielle aux problèmes abordés.⁹¹ D'ailleurs, dès 1979, William E. Rees observait que la remise en cause de la nécessité des évaluations environnementales par les hauts fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources était une des principales causes de l'absence de procédures d'évaluation dans ce ministère.⁹² Dans une analyse de l'évolution du processus fédéral d'évaluation environnementale de 1973 à 1988, Fred Curtis et Marie-Ann Bowden notent également la résistance considérable qu'a offert la bureaucratie au processus d'évaluation environnementale.⁹³

90 François Bregha et al. (1990), L'intégration des considérations environnementales à la politique gouvernementale, Ottawa, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale et Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 14.

91 Ibid., 13-14.

92 Rees, William E. (1979), Reflections on the Environmental Assessment and Review Process - A Discussion Paper, Vancouver, Canadian Arctic Resources Committee, 18. Ce texte est disponible aux Archives nationales du Canada.

93 Bowden, Marie-Ann et Fred Curtis (1988), "Federal EIA in Canada: EARP as an Evolving Process", Environmental Impact Assessment Review, no.8, 97-106.

Dans un texte sur l'expérience américaine en matière d'évaluation environnementale, Lynton K. Caldwell souligne également la résistance des agences administratives fédérales à l'intégration du processus d'évaluation environnementale imposé par la National Environmental Protection Act (NEPA).⁹⁴ Dans ce pays, peu après l'introduction du processus d'évaluation environnementale sous la pression des citoyens et du mouvement écologique, les politiciens et les bureaucrates se sont montrés résistants à sa mise en application. Selon l'auteur, le recours des citoyens aux tribunaux pour faire appliquer cette section de la NEPA fut crucial pour l'intégration des considérations environnementales dans les pratiques régulières de l'exécutif américain.⁹⁵

Le développement et l'intégration des processus d'évaluation environnementale sont aussi tributaires des rapports de force au sein des structures bureaucratiques. La concurrence entre institutions, et particulièrement entre ministères, a des conséquences significatives pour l'application et l'intégration des processus d'évaluation environnementale. Bregha et al. notent que

"la concurrence interne (au sein de la bureaucratie) et la tendance à ne pas dévoiler l'information constituent déjà des obstacles à l'efficacité de l'établissement des politiques. En autant que l'examen des questions environnementales puisse menacer les rapports de force actuels au sein des institutions bureaucratiques, tel examen peut exacerber l'effet de ces obstacles."⁹⁶

94 Caldwell, Lynton K. (1988), "Environmental Impact Analysis (EIA): Origins, Evolution, and Future Directions", Policy Studies Review, VIII:1, 75-83.

95 Ibid., 79-81.

96 Bregha, L'intégration des considérations environnementales à la politique gouvernementale, 14.

En accord avec cette conclusion, John Formby souligne l'importance des résistances bureaucratiques pour l'évolution du processus d'évaluation environnementale en Australie.⁹⁷ Selon Formby, les gestionnaires d'État australiens étaient particulièrement préoccupés par la possibilité que le ministère de l'Environnement n'intervienne dans le processus décisionnel des autres ministères. Les ministères plus directement préoccupés par le développement économique, tel que les ministères des Finances, du Trésor, du Commerce et des Ressources ainsi que le ministère responsable du Développement National, étaient d'ailleurs les plus réfractaires à l'évaluation environnementale.⁹⁸

"Underlying some of the stated concerns of departments about the Act was a sense of impatience with environmental matters and with the possible reduction in ministerial and departmental autonomy embodied in the Act."⁹⁹

Dans le cas de l'Australie, cette résistance aurait mené au caractère largement discrétionnaire du processus d'évaluation environnementale et à un manque de volonté dans son application.¹⁰⁰

L'étude de Curtis et Bowden sur l'évolution du processus d'évaluation environnementale canadien note le même type de résistance bureaucratique des gestionnaires d'État à toute perte de pouvoir ou d'autonomie au profit d'autres institutions bureaucratiques. Selon ces auteurs, cette résistance serait une des

97 Formby, John (1987), "The Australian Government's Experience with Environmental Impact Assessment", Environmental Impact Assessment Review, vol.7, 219.

98 Ibid.

99 Ibid., 220.

100 Ibid., 220-222.

causes principales de la décision du gouvernement en 1973 de procéder par le biais d'une politique administrative plutôt que par l'établissement d'une loi sur l'évaluation environnementale.¹⁰¹ De plus,

"In spite of EARP claims that contact with FEARO was inevitable at the screening stage, departmental self-interest must be recognized as a deterrent to EARP's efficacy. Even if the Minister of the Environment intervened at the Cabinet level, there was no guarantee that tradeoffs would not take place and the question of relative department strengths considered."¹⁰²

Dans une étude destinée au Canadian Arctic Resources Committee, William E. Rees trouvait également que la totalité des fonctionnaires fédéraux étaient d'accord pour éviter d'incorporer dans une loi des procédures d'évaluation précises et d'éviter que le ministère de l'Environnement, ou le Bureau fédéral d'évaluation environnementale, ne possèdent le pouvoir final de décision. Le processus adopté devait permettre le maximum de flexibilité possible pour les gestionnaires d'État des différents ministères et l'intégration des pratiques d'évaluation environnementale devait se faire surtout par le biais de l'éducation des fonctionnaires.¹⁰³

101 Bowden et Curtis, "Federal EIA in Canada: EARP as an Evolving Process", 101.

102 Ibid.

103 Rees, Reflections on the Environmental Assessment and Review Process - A Discussion Paper, 8. Cette approche fut adoptée par le gouvernement et largement critiquée par plusieurs comme étant contradictoire. Prenons pour exemple les propos de Paul D. Emond :

"If the various federal departments were as rational and environmentally conscientious as is implied by such discretion, then the Environmental Assessment Review Process (EARP) is unnecessary. However by creating EARP in the first place, the government is acknowledging a need to ensure that the various departments act in a environmentally responsible way."

Voir P.D. Emond (1978), Environmental Assessment Law in Canada, Toronto, Emond-Montgomery, 219.

Finalement, plusieurs auteurs ont noté l'impact des structures de l'État sur le développement et l'application des processus d'évaluation environnementale. C'est particulièrement le cas de John Formby qui souligne l'impact qu'a eu le fédéralisme australien dans l'évolution des pratiques d'évaluation environnementale dans ce pays. Selon l'auteur, :

"Implementation of the Act within the states has been constrained by the lack of direct Commonwealth government environmental powers, and usually by the reluctance of the Commonwealth to use its indirect powers in the face of state government resistance and possible political penalties."¹⁰⁴

Le fédéralisme aurait donc contribué à affaiblir les pratiques nationales d'évaluation environnementale en Australie.

Le caractère sectoriel de la bureaucratie gouvernementale constitue également un facteur explicatif pour les difficultés d'intégration de l'évaluation environnementale aux processus décisionnels. Les bureaucraties modernes tendent à diviser les responsabilités de l'État en fonction de secteurs de politiques spécifiques. A l'intérieur de cette division du travail, le ministère de l'Environnement est le seul responsable pour la gestion des problèmes reliés à l'environnement naturel. Or, la réalité écologique demande une approche plus intégrée et globale à la résolution des problèmes environnementaux que le caractère sectoriel de l'organisation gouvernementale rend difficile à développer. Selon William E. Rees, ce facteur contribue à expliquer la déficience du processus d'évaluation environnementale canadien.

¹⁰⁴ Formby, "The Australian Government's Experience with Environmental Impact Assessment", 208. Voir également : *ibid.*, 211-212.

"The fact is that the "environmental crisis" touches on every aspect of Canadian life from public health and recreation, to economic development and energy policy. Given the horizontal sweep of ecological problems, perhaps the time has come to admit that our vertically organized bureaucracies, however well-intentioned, are inherently incapable of producing effective solutions.

At present no one agency or department has effective stewardship over more than a tiny component of the natural environment. Consequently the "environment-as-ecosystem", as integrated whole, acquires the characteristics of a common property resource. The overall responsibility of no one, it is exploited by all. Each separate agency energetically pursues its own narrow mandate (always with the best of intentions, of course). Meanwhile, as the individual trees fall down no one notices that the forest is disappearing."¹⁰⁵

Ainsi, selon lui, si le processus d'évaluation environnementale doit contribuer à permettre véritablement le dépassement de cette limite institutionnelle, nous devrions nous diriger vers l'établissement d'une agence centrale avec un pouvoir de décision final qui serait responsable de coordonner les actions gouvernementales sur le plan environnemental.¹⁰⁶ L'étude de Bregha et al., citée plus haut, arrive à une conclusion similaire bien qu'elle propose de doubler cette initiative de diverses mesures visant à accroître l'imputabilité des décideurs des différents ministères sur le plan environnemental.¹⁰⁷ D'autres observateurs ont également souligné cette contrainte structurelle à l'intégration efficace des considérations environnementales aux processus décisionnels.¹⁰⁸

105 Rees, Reflections on the Environmental Assessment and Review Process - A Discussion Paper, 23.

106 Ibid., 24-25.

107 Bregha, L'intégration des considérations environnementales à la politique gouvernementale, 16-24.

108 En particulier : Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Notre Avenir à Tous, 310.

En définitive, il importe de noter que la littérature que nous avons examinée concernant l'évolution des politiques en matière d'évaluation environnementale a tendance à s'attarder particulièrement aux facteurs relevant de l'État. Les principaux éléments explicatifs qu'elle relève traite des valeurs des gestionnaires d'État, des particularités structurelles de celui-ci et de la dynamique interne qui le caractérise. Bien que le mouvement écologique soit identifié comme l'impulsion principale qui entraîna la mise en place des premières politiques en matière d'évaluation environnementale et leur évolution par le biais des tribunaux aux États-Unis, il demeure virtuellement absent du reste de l'analyse offerte par les divers auteurs. Les associations capitalistes sont également mentionnées à quelques reprises mais elles ne constituent jamais un facteur explicatif déterminant ou central dans l'analyse de l'évolution des processus d'évaluation environnementale.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Seul Formby les cite spécifiquement pour expliquer le manque de volonté politique du gouvernement Hawke de jouer un rôle actif dans l'application du processus d'évaluation environnementale australien. Voir Formby, "The Australian Government's Experience with Environmental Impact Assessment", 221.

Chapitre 3

Historique de la politique canadienne en matière d'évaluation environnementale

Dans le domaine des politiques publiques, l'utilisation de processus d'évaluation d'impact des divers projets et politiques est un phénomène relativement nouveau. Si les ingénieurs et les biologistes ont depuis longtemps reconnu l'utilité des études d'impacts technologiques et environnementaux, les instances publiques ont été lentes à incorporer des processus d'évaluation systématiques à leurs processus décisionnels. En effet, dans l'histoire des politiques et de l'administration publiques, il semble exister peu d'exemples précédant les années 1960.¹¹⁰ Les premiers processus d'évaluation environnementale ont vu le jour uniquement à la toute fin des années 1960 et au début des années 1970. Il s'agit donc d'un phénomène relativement récent.

110 Bartlett, Robert V. (1988), "Policy and Impact Assessment: An Introduction", Policy Studies Review, VIII:1, 73.

La NEPA et les origines de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale, sous forme de politique publique, a fait son apparition au États-Unis en 1969.¹¹¹ Cette année-là, la National Environmental Policy Act (NEPA) fut adoptée par le Congrès américain dans le but de répondre aux préoccupations populaires concernant l'impact du développement technologique et industriel sur la qualité de l'environnement naturel et la santé et sécurité des individus. Dans les termes de Douglas Torgeson,

"N.E.P.A. was enacted in the midst of a sudden upsurge in expressed "environmental concern", involving mass demonstrations, the emergence of new environmental groups, and intense coverage of environmental issues by print and broadcast journalists."¹¹²

NEPA ne comportait pas de bases juridiques suffisantes pour forcer la modification ou l'abandon d'un projet. Toutefois, la loi permettait l'utilisation des tribunaux pour contester la validité et la qualité d'une étude d'impact et pouvait donc constituer un outil précieux pour les groupes environnementaux en tant que partie d'un effort politique plus global pour bloquer un projet jugé indésirable.¹¹³ L'objectif du processus d'évaluation environnementale établi par la NEPA, et celui de ces processus en général, n'était pas d'imposer des résultats spécifiques concernant un projet ou une politique. Il s'agissait en fait de mettre en place un processus qui permettrait la valorisation des

111 Caldwell, "Environmental Impact Analysis (EIA): Origins, Evolution, and Future Directions", 76.

112 Torgeson, Douglas (1980), Industrialization and Assessment: Social Impact Assessment as a Social Phenomenon, Toronto, York University Publications in Northern Studies, 165.

113 Ibid.

préoccupations environnementales au sein du processus décisionnel sans nécessairement les rendre déterminantes.¹¹⁴ En effet, les processus d'évaluation environnementale n'impliquent pas que les considérations environnementales doivent avoir préséance sur les préoccupations sociales ou économiques. Lorsque les décideurs jugent que les impacts néfastes d'un projet sur l'environnement sont compensés par les bénéfices sociaux ou économiques qui en seront tirés, ils ont entièrement le droit de donner le feu vert au projet. L'unique obligation qui découle des processus d'évaluation environnementale américain et canadien est d'avoir évalué les impacts possibles du projet sur l'environnement avant de prendre une décision.¹¹⁵

Le processus adopté par NEPA, et qui devait par la suite servir de point de référence pour la plupart des juridictions, dont le Canada, exige l'élaboration d'un rapport d'étude d'impact¹¹⁶ détaillant les principaux impacts du projet étudié sur l'environnement naturel et social. A cet égard, certains critères d'évaluation sont compris dans la législation américaine. L'évaluation environnementale doit inclure une évaluation détaillée des impacts du projet sur l'environnement social et naturel, une évaluation des alternatives possibles au projet, une identification des effets irréversibles et inévitables de la réalisation du projet, une analyse de la relation entre les gains à court terme et les effets du projet sur la productivité à long terme, et une évaluation des

114 Caldwell, "Environmental Impact Analysis", 77.

115 Lang, Reg (1979), "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric?" dans William Leiss, éd. (1979), Ecology versus Politics in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 237.

116 Le terme original est "Environmental Impact Statement".

ressources affectées sur une période prolongée.¹¹⁷ Les agences fédérales qui proposent le projet ou qui sont responsables de l'émission d'une autorisation ou d'un permis pour sa réalisation ont la responsabilité de la conduite de l'évaluation environnementale.¹¹⁸

Une agence particulière, le Council of Environmental Quality, est responsable de la supervision du processus et elle publie des lignes directrices au sujet de son application.¹¹⁹ Dans tous les cas, l'agence responsable du projet demeure l'unique responsable de la décision finale.¹²⁰

La NEPA prévoit également l'obligation pour les agences responsables de rendre public les rapports d'évaluation et permet ainsi leur examen public. La possibilité pour les groupes et les citoyens de contester devant les tribunaux la validité des évaluations environnementales visait à assurer l'application du processus indépendamment de la volonté politique du président et de l'exécutif américain.¹²¹ D'ailleurs, les premières années de l'application de la NEPA ont été caractérisées par de nombreuses poursuites judiciaires contestant la validité ou l'absence d'évaluations environnementales pour divers projets. Dans une étude menée sur l'expérience américaine dans ce domaine, Lynton K. Caldwell constate que le processus judiciaire a joué un rôle de grande importance dans la développement et l'intégration de l'évaluation environnementale aux agences

117 Lang, "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric?", 236.

118 Caldwell, "Environmental Impact Analysis", 77.

119 Lang, "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric?", 236.

120 Ibid., 237.

121 Caldwell, "Environmental Impact Analysis", 77.

administratives de l'État américain.¹²² A la suite de l'adoption de la NEPA, l'exécutif américain s'est montré peu enclin à évaluer ses projets. Même le Congrès résista l'attribution des fonds nécessaires pour l'application de la loi. Cependant,

"It soon became clear that the federal courts would hold agencies to a strict accounting for performance of that part of NEPA that was justiciable, namely, the environmental impact statement and its five points requirements".¹²³

Le recours au système judiciaire demeure une partie importante de l'évaluation environnementale aux États-Unis. En 1980 seulement, 140 contestations judiciaires ont eu lieu en réaction à des rapports d'évaluation fédéraux. Bien que la plupart des contestations étaient le fruit de citoyens (56%) et de groupes environnementaux (24%), les gouvernements des États et des municipalités ainsi que les groupes d'affaires ont également eu recours à ce mécanisme.¹²⁴ Ce caractère justiciable du processus américain fut longuement dénoncé par les politiciens et les bureaucrates canadiens. Le gouvernement canadien a tenté soigneusement d'éviter que la validité des évaluations environnementales ne puisse être contestée devant les tribunaux. Selon Walter E. Westman, les conséquences d'une telle approche sont claires :

"Where discretion is greater and opportunity for legal challenge to ministerial decision lacking the number of assessments commissioned has generally been less. In the first two and a half years following NEPA, 2962 draft Environmental Impact Statements were filed in the United States, compared

122 Ibid.

123 Ibid., 78.

124 Westman, Walter E. (1985), Ecology, Impact Assessment, and Environmental Planning, Toronto, John Wiley & Sons, 36. Le pourcentage donné pour les citoyens comprend en fait les individus et les groupes de citoyens (38%) et les propriétaires et résidents (18%).

with 1 filed statement and 11 pending statements in Canada in the first two and a half years of its federal Environmental Impact Assessment program."¹²⁵

C'est avec l'expérience américaine en tête que le Canada introduisait cinq ans plus tard sa première mesure en matière d'évaluation environnementale.

Origines et évolution du processus canadien

Au Canada, l'existence d'un processus en matière d'évaluation environnementale remonte à 1974 et aux premières années du ministère de l'Environnement. Dans la foulée des États-Unis et à l'instar d'autres pays, le ministre de l'Environnement de l'époque, M. Jack Davis, avait alors introduit une politique fédérale dans le domaine.¹²⁶

La politique du gouvernement fédéral établissant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement exigeait l'évaluation des activités, programmes et projets qui : 1) étaient mis en oeuvre par les ministères et organismes fédéraux, 2) qui recevaient des subventions fédérales ou 3) qui mettaient en cause des propriétés fédérales.¹²⁷ Cette mesure n'avait pas de statut juridique ferme et elle procurait un grand degré de flexibilité dans son application.

¹²⁵ Ibid., 34.

¹²⁶ Annoncée à la Chambre des communes le 14 mars 1974, la politique entra en vigueur le 1 avril 1974.

¹²⁷ Politique du gouvernement du Canada établissant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, art. 1a). (document photocopié obtenu du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 13ième étage, 200, boul. Sacré-Coeur, Hull, P.Q.).

Bien qu'elle permettait la participation du public dans certains cas, la politique de 1974 allouait au ministre responsable et au ministre de l'Environnement beaucoup de discrétion pour limiter ou même exclure la consultation publique. On y stipulait également que la participation publique ne devait pas entraîner des retards inutiles dans la réalisation des examens. De plus, les commissions d'examen avaient des pouvoirs très limités et étaient largement contrôlées par le promoteur ministériel du projet et le ministre de l'Environnement.¹²⁸

Sur le plan des relations fédérales-provinciales, la responsabilité des ententes de coopération avec les gouvernements provinciaux était laissée au ministre de l'Environnement, en collaboration avec les autres ministres.¹²⁹

Dès l'origine, le gouvernement canadien adopta le principe de l'auto-évaluation; c'est-à-dire que l'autorité responsable de l'évaluation environnementale d'un projet est le ministre qui exerce un pouvoir de décision à son égard et non le ministre de l'Environnement ou une agence centrale. Dans le cas de la construction d'un pont, par exemple, le ministre des Transports qui met en oeuvre le projet est responsable de l'évaluation des impacts du projet sur la qualité de l'environnement. S'il juge que les impacts négatifs sur l'environnement sont négligeables ou atténuables, le ministre responsable est entièrement libre de donner le feu vert au projet sans plus d'examen et sa

¹²⁸ Ibid., article 3 et 5. A cette époque les commissions étaient composées entièrement de fonctionnaires fédéraux. Elles n'étaient donc pas indépendantes et protégées contre les ingérences politiques.

¹²⁹ Ibid., article 3d).

décision est finale. Le ministre de l'Environnement n'est pas autorisé à intervenir. Il en résulte que le processus est fortement décentralisé à l'intérieur de la bureaucratie fédérale. Au lieu de centraliser la responsabilité et l'autorité pour la conduite des évaluations autour d'une agence centrale ou dans les mains du ministre de l'Environnement, chaque ministère se voit confier la responsabilité pour l'évaluation des projets qui relèvent de sa compétence.

En optant pour ce principe, le gouvernement voulait promouvoir l'intégration des considérations environnementales à travers toute la bureaucratie au lieu de la confiner aux fonctions du ministre de l'Environnement. Les préoccupations écologiques devaient être gérées plus efficacement si chaque ministère s'occupait des impacts environnementaux de son domaine d'activité. En pratique, l'auto-évaluation permettait également d'éviter les conflits bureaucratiques qu'aurait engendré l'ingérence du ministre de l'Environnement ou du Bureau fédéral d'évaluation environnementale, dans la planification des autres ministères et dans leurs processus décisionnels.¹³⁰ Bien que largement supportée par la bureaucratie dans son ensemble, cette approche est fortement critiquée par la plupart des groupes environnementaux. En effet, il apparaît irréfléchi de confier aux promoteurs ou aux ministères qui ont le mandat d'encourager ces développements la responsabilité d'évaluer les impacts environnementaux et de considérer les remettre en question parce qu'ils sont néfastes pour l'environnement.

130 Nous avons déjà noté plus haut certaines critiques faites à l'égard de cette approche. Voir P.D. Emond, Environmental Assessment Law in Canada, 219.

Entre sa création en 1974 et la réforme de 1992 que nous allons étudié plus particulièrement ici, le processus fédéral d'évaluation environnementale a été modifié à trois occasions, soit 1977, 1979 et 1984. Les deux premières modifications furent relativement mineures.

En 1977, les modifications visaient surtout à préciser, après trois années d'application, certaines définitions et mesures administratives.¹³¹ Les principales modifications visaient à préciser le contenu des différentes évaluations effectuées et la répartition des coûts des études entre l'État et les promoteurs. Fait intéressant, on a également cherché à promouvoir une meilleure consultation publique. On souligne explicitement la nécessité pour les ministères et organismes fédéraux de chercher à connaître la réaction du public à l'égard de leurs projets dès les premières phases de la planification, avant que toute décision irréversible ne soit prise.¹³² On tente du même coup de rendre les commissions plus impartiales. Il est désormais permis de nommer aux commissions d'examen de membres provenant de ministères autre que le ministère de l'Environnement, ou du promoteur. Des membres choisis hors de la Fonction publique peuvent également être nommés membres d'une commission¹³³.

131 Ibid., 3-6.

132 Ibid., 5.

133 Ibid.

La modification de 1979 consistait en un amendement fait à la Loi sur l'organisation du gouvernement¹³⁴ qui accordait, pour la première fois, un fondement législatif au processus en autorisant le ministre de l'Environnement à définir et à appliquer un processus d'évaluation environnementale.

"Depuis 1979, le ministre de l'Environnement a en effet la responsabilité suivante : faire en sorte que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient, dès les premières étapes de planification, évalués en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, et que ceux d'entre eux dont on aura estimé qu'ils présentent probablement des risques graves fassent l'objet d'un réexamen."¹³⁵

La modification de 1979 à la Loi sur l'organisation du gouvernement devait avoir fort peu d'impact au cours des années qui suivirent son introduction étant donné que la politique en vigueur n'avait pas été adoptée sur la base de cette disposition législative. Toutefois, la réforme de 1984 va se fonder sur ce nouveau pouvoir du ministre de l'Environnement et la portée de ce nouvel élément va prendre toute son importance lors de certains jugements clés portant sur le processus d'évaluation environnementale au cours des années 1989 à 1992. Comme nous le verrons plus loin, ces jugements auront pour effet de changer significativement la dynamique politique entourant la dernière réforme en matière d'évaluation environnementale.

¹³⁴ Loi sur l'organisation du gouvernement, 1979, par. 6(2). Cette disposition fut plus tard intégrée à la Loi sur le ministère de l'Environnement, S.R.C., ch. 14 (2e suppl.), art. 2, par. 5a)(ii).

¹³⁵ Robertson, James R., (1989), L'évaluation environnementale au Canada: Propositions de réforme, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 3.

L'introduction du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement¹³⁶ en 1984 constitua une modification beaucoup plus significative au processus canadien d'évaluation environnementale. Bien que le processus continua d'être largement critiqué par plusieurs, le Décret de 1984 représentait un effort de systématisation et d'amélioration des pratiques canadiennes en matière d'évaluation environnementale. Il visait principalement à rendre l'examen préalable et l'évaluation initiale plus systématiques, plus souples et mieux documentés.¹³⁷

"Ce Décret remplaçait les directives du Cabinet qui établissaient le programme. Il lui donnait un fondement plus officiel, ce qui répondait aux préoccupations exprimées au sujet de la nature spéciale du PEEE et de la méfiance qu'il suscitait dans le public. Le gouvernement avait auparavant jugé préférable de maintenir une certaine souplesse dans un processus "qui n'avait pas encore fait ses preuves", mais d'autres considérations ont pris le dessus en 1984."¹³⁸

En fait, l'introduction du Décret de 1984 semblait répondre à deux types de considérations. S'il est vrai que plusieurs groupes environnementaux réclamaient déjà la légifération du processus de façon à lui donner un caractère obligatoire et de permettre l'utilisation du système judiciaire pour forcer son application, les gestionnaires d'État avaient également des préoccupations spécifiques pour modifier le processus. Dès 1981, des préoccupations concernant l'efficacité du processus étaient soulevées par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Dans un document publié par le Bureau

¹³⁶ Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (1984), DORS/84-467, Gazette du Canada, Partie II, Vol.118, no.14, 2794-2802. Par la suite, nous référerons à ce document en utilisant le terme "le Décret".

¹³⁷ Robinson, Le rôle du gouvernement fédérale dans l'évaluation environnementale, 4.

¹³⁸ Robertson, L'évaluation environnementale au Canada, 3.

intitulé L'évaluation environnementale : sa nature et son orientation, on soulignait la nécessité de trouver une façon de concentrer les ressources disponibles sur les projets importants et de rendre le processus moins contraignant pour les promoteurs.¹³⁹

Les modifications de 1984 devaient constituer la réponse à ces préoccupations administratives. En introduisant un processus plus détaillé et systématique, le Décret de 1984 devait permettre d'optimiser l'utilisation des ressources bureaucratiques. En 1985, M. Robinson, président exécutif du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, décrivait ainsi l'objectif des modifications de 1984 :

"L'approche systématique, accessible et documentée exigée en vertu du Décret du Conseil sur les lignes directrices de juin 1984 devrait, si elle permettait une meilleure planification environnementale et une consultation publique plus exhaustive dès le début, réduire davantage la nécessité d'avoir recours aux examens menés par des commissions officielles."¹⁴⁰

Aux préoccupations administratives des gestionnaires d'État s'ajoutaient des préoccupations d'ordre plus politique. Les préoccupations environnementales étant de plus en plus importantes au sein de la population, les bureaucrates et les politiciens ressentaient le besoin de rendre les modalités d'application du processus plus claires afin de faciliter sa gestion et de réduire les incertitudes. La participation des communautés au processus décisionnel sur certains projets de développement de grande taille a sûrement contribué au

139 Cotterill, Ewan (1981), L'évaluation environnementale : sa nature et son orientation, Ottawa, Bureau fédéral d'évaluation environnementale, collection Pages choisies.

140 Robinson, Le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale, 28.

besoin de précision concernant la gestion du processus.¹⁴¹ En effet, la participation croissante des groupes environnementaux et des citoyens engendrait la nécessité de préciser les procédures guidant l'évaluation environnementale afin de pouvoir mieux prévoir et contrôler l'opposition aux projets. En face de grandes mesures de consultations publiques par des commissions d'examen de plus en plus indépendantes, la systématisation et l'amélioration des évaluations initiales apparaissaient pour les bureaucrates comme un moyen pour réduire les incertitudes liées au processus.

Bref, le Décret, en systématisant et améliorant le processus, devait permettre une meilleure planification environnementale tout en limitant les délais et les incertitudes pour les promoteurs et les gestionnaires d'État.

Le Décret de 1984

Les changements apportés par l'adoption du Décret sont nombreux. D'abord, il améliore la base juridique du processus d'évaluation environnementale. Depuis 1974, le processus d'évaluation environnementale reposait uniquement sur une politique administrative. Or le Décret de 1984 constitue un arrêt-en-Conseil du Cabinet qui se fonde sur les pouvoirs attribués

¹⁴¹ La commission d'enquête menée par Thomas Berger sur le projet de pipeline qui devait desservir les marchés du sud en s'approvisionnant dans le nord du pays est un exemple probant de ce style de consultation. Le juge Berger a mené un processus de consultation publique de grande envergure où membres de la communauté, experts et promoteurs se sont exprimés sur les conséquences socio-économiques et environnementales de ce type de développement économique pour le nord canadien. Voir Thomas R. Berger, (1977), Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Toronto, James Lorimer.

au ministre de l'Environnement par la modification de 1979 à la Loi sur l'organisation du gouvernement.

Il représente également un tournant au niveau de la portée du processus bien que cela ne semble pas avoir été bien réalisé par le gouvernement à l'époque. Le Décret stipule que le processus d'évaluation environnementale s'applique à toutes les propositions qui : 1) sont réalisées par un ministère fédéral; 2) engagent financièrement le gouvernement; 3) sont réalisées sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris la haute mer; ou 4) qui sont susceptibles d'avoir des impacts environnementaux sur un champ de compétence fédérale.¹⁴² Si les trois premiers critères se trouvaient déjà dans les politiques précédentes, le quatrième vient accroître substantiellement le champ d'application du processus. La nouvelle définition du champ d'application du processus signifie que le gouvernement fédéral devrait évaluer l'ensemble des propositions pour lesquelles il exerce un pouvoir de décision si elles peuvent avoir des impacts environnementaux sur une de ses compétences législatives même s'il n'y participe pas activement.¹⁴³

Le Décret vient également préciser et étendre le rôle de l'examen public. Globalement, il vient systématiser le processus et intègre la participation publique comme une étape formelle du processus d'évaluation. Le Décret stipule

142 Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, article 6.

143 Les tribunaux devaient déterminer plus tard que le terme "pouvoir de décision" signifiait l'attribution d'une approbation, d'une licence ou d'un permis pour la réalisation d'un projet. Il faut noter également que les moyens à la disposition du gouvernement fédéral pour bloquer un projet auquel il ne participe pas sont incertains.

clairement que les préoccupations du public à l'égard du projet doivent être évaluées.¹⁴⁴ De plus, le ministère doit référer le projet à une commission d'examen dès que les préoccupations populaires sont assez importantes pour le justifier, peu importe le résultat des évaluations techniques.¹⁴⁵ Les commissions d'examen bénéficient de pouvoirs accrûs. Elles peuvent désormais inviter des témoins à comparaître et les interroger bien qu'elles ne puissent pas les assigner à comparaître comme devant un tribunal quasi-judiciaire.¹⁴⁶ Une campagne d'information doit être menée pour informer le public.¹⁴⁷ Le rapport de la commission doit être rendu public et le promoteur et le ministère responsable sont tenus d'expliquer au public la nature des répercussions environnementales de leur projet.¹⁴⁸

Une certaine centralisation du processus d'évaluation au sein de la bureaucratie est aussi visible. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales peut maintenant désigner le ministère responsable lorsqu'un projet recoupe plusieurs ministères.¹⁴⁹ Le président du Bureau, ou son délégué, devient automatiquement le président des commissions d'examen public et les autres membres proviennent toujours de l'extérieur de la Fonction publique. Malgré tout, le rôle et les pouvoirs du ministre de l'Environnement demeurent faibles et le principe de l'auto-évaluation n'est pas remis en question.

144 Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, article 4(1)b).

145 Ibid., article 13.

146 Ibid., article 27.

147 Ibid., article 28.

148 Ibid., respectivement 31(2) et 34(c).

149 Ibid., article 9(2).

Bien que le Décret soit relativement muet sur la coordination du processus fédéral avec les processus d'évaluation environnementale provinciaux, plusieurs ententes bilatérales ont été mises en place sur une base périodique ou ad hoc. Plusieurs modes de coordination ont été employés, des accords administratifs jusqu'à la participation d'un gouvernement au processus d'évaluation d'un autre et aux audiences mixtes ou conjointes.¹⁵⁰ A cet égard, l'entente fédérale-provinciale conclue en mai 1986 entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta peut servir d'exemple. Les deux paliers de gouvernement s'étaient entendus pour appliquer le processus albertain lorsque les projets étaient "au premier chef" de compétence constitutionnelle provinciale. En retour, le gouvernement albertain devait prendre en compte les préoccupations d'ordre fédéral.¹⁵¹ La confrontation et les disputes constitutionnelles étaient généralement évitées et le gouvernement fédéral préférait parfois abandonner ses responsabilités environnementales aux provinces dans les cas litigieux.¹⁵²

Malgré les progrès représentés par le Décret de 1984, le processus demeurerait largement inadéquat aux yeux de plusieurs. Les groupes écologiques en particulier exigeaient un processus légiféré dont le statut juridique serait

¹⁵⁰ Ibid., 6-9.

¹⁵¹ Voir quelques observations faites à cet égard dans Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports) (T-865-89), (1990), 1 C.F. 248-274; d'autres exemples d'ententes fédérales-provinciales sont: Canada-Nova Scotia agreement for the establishment of a federal - provincial review panel to conduct a public environmental assessment review of the proposed Halifax-Darmouth Metropolitan sewage treatment facility, October 26, 1990.; Voir également Robert L. Sherwood, ed., (1986), Protecting the B.C. Environment - A Catalogue of project review processes, Vancouver, Environment Canada.

¹⁵² Voir Emond, "The legal framework of environmental impact assessment in Canada and application of the legislation", 68-69.

plus fort et l'application impérative. D'ailleurs, dès 1986, le ministre de l'Environnement Tom McMillan déclarait que le processus d'évaluation était trop susceptible d'engendrer des conflits d'intérêts et qu'il relevait plus de la bonne volonté que du droit.¹⁵³ Son caractère discrétionnaire entraînait en conflit avec son efficacité et il était trop facile pour un ministère ayant des intérêts dans la réalisation d'un projet de ne pas appliquer, sciemment, le processus d'évaluation environnementale.

Sur la base des critiques des écologistes, de l'insistance du ministre de l'Environnement et porté par la conscience environnementale croissante de la population et les travaux de la Commission Brundtland qui se déroulaient depuis 1983, le nouveau gouvernement Progressiste-Conservateur annonça son intention de réformer de nouveau le processus d'évaluation environnementale canadien. Il publia en juin 1987 un livre vert¹⁵⁴ sur la question et entreprit un processus de consultation publique l'année suivante. Les résultats de la consultation publique furent plutôt concluants : la plupart des organismes qui s'étaient prononcés demandaient un processus d'évaluation plus systématique et prévisible. Un grand nombre, principalement des groupes environnementaux et d'intérêts publics, exigeaient qu'il soit plus sévère et qu'il accorde au ministre de l'Environnement le pouvoir de bloquer des projets initiés par d'autres ministères. Au cours de la campagne électorale de 1988, le Parti Progressiste-Conservateur annonça qu'un prochain gouvernement Progressiste-

¹⁵³ Sierra Club of Canada, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990, 1.

¹⁵⁴ Canada. Ministère de l'Environnement (1987), Livre vert sur la réforme du processus fédéral en matière d'évaluation environnementale, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Conservateur allait mener à terme la réforme législative du processus d'évaluation d'impacts sur l'environnement. Après sa ré-élection, le gouvernement Conservateur devait véritablement procéder à une réforme législative du processus d'évaluation environnementale. Le 18 juin 1990 le projet de loi sur l'évaluation environnementale, sous le numéro de C-78, passait l'étape de la première lecture à la Chambre des communes. Lorsque la session parlementaire fut terminée quelques mois plus tard, le projet de loi fut abandonné à l'étape du comité. Toutefois, dès le début de la session législative suivante, le gouvernement réintroduisit le projet de loi, sous une forme inchangée mais maintenant numéroté C-13, à la Chambre des communes où il fut immédiatement renvoyé en comité législatif. La Loi sur l'évaluation environnementale, adoptée par le Sénat en mars 1992 et sanctionnée par la Couronne, constitue l'aboutissement de cette dernière réforme.

La réforme de 1992

La réforme de 1992 fut entreprise par le ministère de l'Environnement dans le but de remédier au caractère trop discrétionnaire du Décret de 1984. Lorsque le ministre McMillan déclara que le processus de 1984 relevait plus de la bonne volonté que du droit et qu'il était susceptible d'engendrer des conflits d'intérêts, il faisait sans doute allusion au principe d'auto-évaluation et au manque d'obligation légale pour les ministères de mettre en oeuvre le processus. En effet, l'absence de sanctions et de mesures législatives n'incitait pas les bureaucrates et les politiciens à évaluer les projets et ne semblait pas permettre

le recours au système judiciaire pour forcer l'application du processus. L'approche auto-évaluative limitait également les pouvoirs du ministre de l'Environnement. Son ministère se trouvait dans l'impossibilité d'intervenir pour forcer la tenue d'un examen public sur un projet donné tout autant que les groupes de citoyens. D'ailleurs, plusieurs groupes écologiques, non sans raison, contestent que l'on accorde à un ministère la responsabilité d'évaluer son propre projet, surtout lorsque son mandat est axé sur le développement économique.¹⁵⁵ Les chances de voir le ministère renoncer à son projet sur la base d'impacts environnementaux trop sévères semblent limitées. Plusieurs écologistes ont l'impression que le gouvernement confie au loup la garde du poulailler!

Lorsqu'il a entrepris la réforme du processus en 1987, le ministre de l'Environnement privilégiait alors la rédaction d'un livre blanc annonçant clairement la volonté du gouvernement de légiférer un processus plus rigoureux du point de vue environnemental.¹⁵⁶ Mais probablement à cause de tensions internes, le gouvernement décida d'aller de l'avant avec la publication d'un livre vert qui proposait plutôt plusieurs options, la législation du processus étant l'une d'entre elles. Même après que la consultation publique eût confirmée l'appui des groupes sociaux pour la législation du processus et l'accroissement des pouvoirs du ministre de l'Environnement au détriment de ses

¹⁵⁵ Voir, entre autres, Toxics Watch Project of Québec, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990, 6-7; et Friends of the Earth, dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.10, 20.

¹⁵⁶ Voir le bref historique de la réforme actuelle jusqu'au dépôt du projet de loi C-78 dans Sierra Club of Canada, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 1-3.

collègues, il demeurerait clair qu'une telle option serait difficile à accepter pour les bureaucrates et le cabinet. Certains groupes et analystes ont d'ailleurs soulignés cette forte opposition de la bureaucratie fédérale. Robert Gibson, entre autres, souligne que le projet de loi sur l'évaluation environnementale fut

"le fruit d'une lutte interne fastidieuse entre les partisans de conditions environnementales plus efficaces et leurs opposants qui craignaient que leurs pouvoirs discrétionnaires ne soient diminués."¹⁵⁷

En effet, un processus légiféré et plus rigoureux risquait de rendre l'application du processus moins flexible et la planification départementale plus difficile. Une évaluation environnementale, même sans le recours à l'examen public, entraîne des délais parfois considérables pour le développement d'un projet. La prise en compte de facteurs écologiques ne s'insère pas non plus naturellement dans le mandat et la culture institutionnelle de plusieurs ministères. Il demeure toujours difficile pour une institution axée sur le développement économique de se mettre à intégrer systématiquement les considérations écologiques dans la planification des projets. Deux raisons semblent engendrer cette difficulté. Ted Schrecker soulève bien ce point lorsqu'il écrit:

"The goal of integrating environmental concerns into economic planning, if taken seriously, implies a dramatic change in the way governments operate - a change perceptively described by a former federal Minister of the Environment in terms of the need to change the culture of the federal institutions of government."¹⁵⁸

¹⁵⁷ Gibson, Robert, Les exigences fondamentales relatives aux processus d'évaluation environnementale : un schéma d'évaluation de la législation actuelle et de la législation proposée, étude soumise au comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, septembre 1990, 2.

¹⁵⁸ Schrecker, Ted, "The Canadian Environmental Assessment Act: Tremulous Step forward, or Retreat into Smoke and Mirrors?", dans Canadian Environmental Law Reports, 5 C.E.L.R. (N.S.), 198.

Les préoccupations écologiques se confrontent souvent à la logique marchande qui domine nos économies de marché et nos institutions politiques. La culture capitaliste et industrielle néglige généralement les impacts négatifs du développement sur la qualité de vie au sens large et se borne à estimer le progrès en terme de croissance économique. La planification gouvernementale fonctionne souvent sur la base d'une planification à court terme où peu d'attention est portée aux effets cumulatifs ou à long terme des politiques mises en place. De plus, électoralement, les retombées immédiates d'un projet de développement tendent souvent, dans l'esprit des politiciens, à supplanter les bénéfices à long terme en qualité de vie et en santé publique.

Deuxièmement, les processus décisionnels bureaucratiques intègrent mal les préoccupations écologiques qui demandent une approche globale. La démarche administrative tend plus souvent à conceptualiser les problèmes sur la base d'une division rationnelle des éléments d'un problème.¹⁵⁹ La structure organisationnelle des gouvernements tend à fragmenter les fonctions gouvernementales en organes aux missions distinctes et mutuellement exclusives. Chaque ministère tend à représenter et promouvoir un certain type ou groupe d'intérêts. L'évaluation environnementale cadre mal dans cette division du travail. Elle a plutôt comme conséquence de superposer les considérations environnementales aux préoccupations sectorielles d'un

¹⁵⁹ Sur la difficulté d'intégrer les considérations écologiques au mode de fonctionnement bureaucratique, Voir Douglas Torgeson, "Limits of the administrative mind: The problem of defining environmental problems" et John S. Dryzek, "Designs for environmental discourse: The greening of the administrative state?" dans Robert Paehlke et Douglas Torgeson (1990), Managing Leviathan: Environmental politics and the administrative state, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 97-164.

ministère ou d'une agence. Lorsque le mandat explicite ou implicite de cet organisme est de promouvoir le développement industriel, les considérations environnementales peuvent paraître contradictoires. La mise en oeuvre d'un tel processus est encore plus difficile lorsque le client ou promoteur résiste et s'oppose, comme c'est souvent le cas, à l'évaluation de son projet.¹⁶⁰

L'opposition des forces bureaucratiques a eu pour effet de limiter la portée de la réforme actuelle en matière d'environnement. Le Sierra Club du Canada partage cette opinion lorsqu'il écrit:

"l'opposition qui s'est manifestée au sein de l'administration est un des facteurs qui ont fait obstacle à l'adoption d'une législation sur l'évaluation environnementale qui ait une véritable portée."¹⁶¹

Les bureaucrates s'opposèrent à la centralisation du processus au bénéfice du ministère de l'Environnement ou d'une agence centrale. Une telle réforme était vue comme une attaque sur les prérogatives des autres ministères et une ingérence dans leurs secteurs d'activités particuliers.

"This opposition was not from the political masters. It was clearly a result of turf protectionism through the Ottawa system. Other departments simply did not want the environment department to have any role in overseeing their projects or policies. (..) In my experience, the political masters and FEARO officials have been hard pressed to bring the bureaucracy around to reform that strenghtens the process."¹⁶²

¹⁶⁰ Voir Schrecker, "The Canadian Environmental Assessment Act", 199-202.

¹⁶¹ Elizabeth May, représentante nationale du Sierra Club, dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.6, 18. le 19 novembre 1990.

¹⁶² Sierra Club, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 2-3.

La résistance bureaucratique semble donc avoir été un facteur important dans la nature et l'orientation du processus de réforme. Jusqu'en 1989, le jeu des forces bureaucratiques jouait contre le processus de réforme entrepris par le ministre de l'Environnement. Cependant, des événements subséquents allaient changer significativement la dynamique politique entourant la réforme de l'évaluation environnementale au Canada.

Les interprétations judiciaires du Décret sur les lignes directrices

La dynamique politique entourant le processus de réforme en matière d'évaluation environnementale allait être considérablement modifiée au cours des années qui suivirent le retour au pouvoir des Conservateurs. Des jugements cruciaux relatifs au Décret sur les lignes directrices en matière d'évaluation environnementale rendus par la Cour fédérale et la Cour suprême du Canada, ont accentué le besoin de réforme du processus actuel aux yeux de plusieurs bureaucrates et politiciens fédéraux. Les jugements rendus dans les affaires Rafferty-Alameda et Oldman River ont eu pour conséquence de réduire considérablement la discrétion du personnel politique et bureaucratique dans l'application du Décret et dans les relations intergouvernementales dans ce domaine. Une des causes importantes pour l'opposition interne à la réforme de l'évaluation environnementale, soit la flexibilité et la marge discrétionnaire des gestionnaires d'État, devenait alors une raison significative pour réformer rapidement un Décret devenu trop contraignant.

Deux litiges en particulier ont mené à des jugements importants pour les pratiques fédérales en matière d'évaluation environnementale. Le premier cas, Fédération canadienne de la faune Inc., Gordon Geske et Joseph Dolecki (requérants) c. Ministre de l'Environnement et Saskatchewan Water Corporation (intimés)¹⁶³, concernait la construction de deux barrages sur le réseau de la rivière Souris en Saskatchewan, un projet mieux connu sous le nom de Rafferty-Alameda. Le premier jugement dans cette affaire fut rendu par la Cour fédérale de première instance le 10 avril 1989 et le jugement fut confirmé en Cour fédérale d'appel¹⁶⁴. Le deuxième cas concernait également la construction d'un barrage mais cette fois en Alberta sur la rivière Oldman. Encore ici, un groupe environnemental, la Friends of the Oldman River Society, exigeait l'annulation d'un permis, octroyé par le ministre fédéral des Transports pour la réalisation du projet, parce que le ministre ne s'était pas conformé aux exigences du Décret avant d'accorder le permis. Après avoir suivi l'ensemble des étapes du processus judiciaire, l'affaire devait prendre fin en janvier 1992 avec le jugement important de la Cour Suprême.¹⁶⁵ Les interprétations judiciaires du Décret sur les lignes directrices ont eu certaines conséquences sur les pratiques fédérales en matière d'évaluation environnementale.

¹⁶³ Fédération canadienne de la faune Inc., Gordon Geske et Joseph Dolecki (requérants) c. Ministre de l'Environnement et Saskatchewan Water Corporation (intimés), (1989), 3 C.F., 309-328.

¹⁶⁴ Canada (Ministre de l'Environnement) et Saskatchewan Water Corporation (appelants) c. Fédération canadienne de la faune Inc., Gordon Geske et Joseph Dolecki (intimés), (1989) C.A. (A-228-89).

¹⁶⁵ Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports) (T-865-89), (1990) 1 C.F., 248-274; Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports) (C.A.) (A-395-90), (1990), 2 C.F., 18-54; et Cour Suprême du Canada, Friends of the Oldman River Society c. Canada (1992).

D'abord, les tribunaux ont clairement affirmé que le Décret constitue un texte ou un règlement au sens de l'article 2 de la Loi d'interprétation¹⁶⁶; c'est-à-dire qu'il ne constitue pas uniquement un énoncé de politique mais bel et bien un texte de loi "susceptible de créer des droits"¹⁶⁷ et qu'il engendrait des responsabilités supplémentaires pour l'ensemble des ministres du Cabinet.¹⁶⁸ Son application n'est donc pas discrétionnaire mais bien obligatoire pour tous les ministres et son statut juridique permet aux citoyens d'utiliser le processus judiciaire pour forcer son application.

Cette interprétation a pour conséquence de réduire sérieusement la marge de manoeuvre des bureaucrates et des politiciens dans l'application du Décret. En effet, il n'est plus possible de simplement ne pas intervenir pour évaluer un projet lorsque celui-ci est important pour un gouvernement provincial. Cette interprétation va à l'encontre de l'interprétation généralement faite du Décret par les fonctionnaires fédéraux. Ceci devient évident lorsque l'on regarde de près la position des bureaucrates fédéraux dans l'affaire du barrage sur la rivière Oldman. En réponse à une lettre adressée par la Friends of the Oldman River Society au ministre de l'Environnement et demandant l'intervention du ministre pour évaluer le projet en vertu des lignes directrices, l'adjointe spéciale du ministre répondait:

"Considérant les arrangements administratifs qui régissent depuis longtemps la réception des propositions relatives aux incidences environnementales et aux pêcheries de l'Alberta, et considérant que des mesures sont prises pour

¹⁶⁶ Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch.I-21, art.2(1), 17.

¹⁶⁷ Cour Suprême du Canada, Friends of the Oldman River Society c. Canada, 22-29.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 25-27 et 31-34.

régler les problèmes susceptibles d'être causés par le barrage, Environnement Canada n'est pas justifié d'intervenir."¹⁶⁹

Il semblait relativement clair pour les bureaucrates fédéraux qu'ils étaient libres de ne pas intervenir dans un projet provincial lorsque des arrangements administratifs étaient en place. D'ailleurs, dans une lettre ultérieure, l'adjointe spéciale du ministre avance que, le barrage étant une initiative provinciale réalisée sur des terres provinciales, il est exclu de l'application du Décret.¹⁷⁰ Le partage des compétences et la volonté de ne pas s'ingérer dans les affaires d'une province représentaient donc une raison importante pour ne pas intervenir.

Le ministre des Pêches et Océans prend la même position en décembre 1987 dans une lettre adressée au même groupe:

"Comme vous pouvez le savoir, le projet de barrage de la rivière Oldman relève fondamentalement de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral n'est pas directement visé par la proposition, de sorte qu'il serait inapproprié pour Environnement Canada ou Pêches et Océans Canada d'intervenir directement en tentant de la relier à la politique fédérale relative aux eaux."¹⁷¹

Ainsi, on préférerait ne pas intervenir sur des projets relevant principalement d'une autre juridiction. Pourtant, dans les deux cas, les fonctionnaires fédéraux étaient parfaitement au courant des impacts environnementaux significatifs qu'auraient le projet sur des champs de compétence fédérale.¹⁷²

¹⁶⁹ citée dans Friends of the Oldman River Society c. Canada, (1^{ère} instance), 258.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ cité dans Friends of the Oldman River Society c. Canada, (C.A.), 29.

¹⁷² Ibid.

En rendant l'application du Décret obligatoire pour tous les cas touchés par le Décret, l'interprétation judiciaire remet en question les pratiques fédérales en matière d'évaluation environnementale, particulièrement au niveau des relations intergouvernementales. Une réforme qui auparavant ne semblait représenter qu'une menace au pouvoir discrétionnaire des ministres et des bureaucrates devenait dorénavant nécessaire pour leur redonner cette marge de manoeuvre dans la pratique des évaluations environnementales.

La reconnaissance du statut légal du Décret par les tribunaux a également pour conséquence de le rendre beaucoup plus contraignant sur le plan interne. Son application par les bureaucrates, même sur des projets relevant entièrement des compétences législatives fédérales, devenait impératif et le succès des groupes écologistes dans les affaires Oldman River et Rafferty-Amaleda laissait entrevoir la possibilité de futures poursuites judiciaires visant à forcer le respect des lignes directrices. Tous les projets à l'égard desquels le gouvernement fédéral a une obligation positive de réglementation et qui sont susceptibles d'avoir des effets sur un champ de compétence fédérale, qui sont financés par lui, ou réalisés sur des terres qu'il administre doivent être évalués. La même responsabilité s'applique à tous les projets qu'il entreprend lui-même.¹⁷³ La confirmation du champ d'application étendu du Décret, doublée de la reconnaissance de son statut juridique, en fait une mesure plus contraignante que les bureaucrates ne le croyaient, du moins sur le plan de l'application, et ouvre la possibilité pour les citoyens et pour les groupes sociaux d'intenter des

¹⁷³ Ibid., 41.

poursuites judiciaires. Ces perspectives rendent une réforme du processus souhaitable aux yeux de plusieurs gestionnaires d'État.¹⁷⁴

L'interprétation juridique du Décret a eu plusieurs conséquences sur la dynamique politique entourant la réforme du processus canadien en matière d'évaluation environnementale. La réforme de 1992, auparavant opposée par la majorité des bureaucrates, sera dorénavant perçue comme une nécessité pour réduire la force du Décret et retrouver un certain degré d'autonomie dans l'application du processus. La porte sera dès lors ouverte au ministre de l'Environnement pour pousser rapidement le processus de réforme à l'intérieur des nouveaux paramètres politiques. Si les forces bureaucratiques s'opposaient toujours à une centralisation des pouvoirs dans les mains du ministère de l'Environnement ou d'une agence, la conjoncture créait néanmoins une ouverture importante au sein de la bureaucratie pour la réforme.

¹⁷⁴ L'interprétation juridique du Décret a également menée la Cour suprême à se prononcer sur la nature constitutionnelle de l'environnement. En reconnaissant la constitutionnalité du Décret, la Cour a clairement indiqué que l'environnement ne saurait être relégué à un champ de compétence exclusif et confiné à un seul palier de gouvernement dans un système fédéral. En effet, à l'unanimité, la Cour a émis l'opinion que l'environnement représentait une matière obscure, au sens constitutionnel, et qui ne pouvait être facilement classée dans le partage des pouvoirs actuel sans un grand degré de chevauchement et d'incertitude. Le caractère diffu de l'environnement fait en sorte que de nombreuses décisions des deux niveaux de gouvernement ont des répercussions importantes sur celui-ci. Elle souligne que l'environnement doit être conçu au sens large comme incluant les conséquences socio-économiques des changements environnementaux. En conséquence, la Cour stipule clairement que les deux paliers de gouvernement peuvent agir dans le domaine de l'environnement, mais que l'exercice d'une compétence législative doit se rattacher au domaine de compétence approprié. Elle ajoute que l'importance qui pourrait être accordée aux préoccupations environnementales dans l'exercice d'une compétence donnée pourra varier d'un domaine à l'autre puisque la nature des divers domaines de compétence diffère en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867. Ainsi, la Cour a clairement confirmé le pouvoir du gouvernement fédéral d'intervenir pour s'occuper des aspects environnementaux des pouvoirs fédéraux. Voir Cour suprême du Canada, Friends of the Oldman River Society c. Canada, 62.

En fait, il semble que le système judiciaire ait eu un impact crucial sur l'évolution de la réforme du processus d'évaluation environnementale. Les interprétations des tribunaux ont mené à un renversement des enjeux de la réforme du processus et ont modifié la dynamique politique entourant la réforme.

D'abord, l'opposition initiale des gestionnaires d'État à toute réforme qui devait se solder par la perte d'autonomie des divers ministères au profit du ministère de l'Environnement et en une diminution de la flexibilité dans l'application du processus d'évaluation environnementale ne correspondait plus au statut juridique du Décret de 1984. A la suite de son interprétation judiciaire, le Décret de 1984 comportait le caractère obligatoire et inflexible que les gestionnaires d'État avaient jusqu'alors cherché à éviter. L'application du processus d'évaluation environnementale était désormais obligatoire. Il n'était plus possible pour le gouvernement fédéral de reléguer ses responsabilités en matière d'évaluation environnementale aux provinces et il était dorénavant possible que d'autres groupes environnementaux ou de citoyens aient recours aux tribunaux pour forcer une évaluation adéquate. Conséquemment, la réforme du processus d'évaluation environnementale devenait maintenant une opportunité pour le gouvernement fédéral de rétablir la flexibilité initiale qui caractérisait l'application du processus avant l'interprétation judiciaire du Décret de 1984. Les gestionnaires d'État des ministères qui avaient auparavant intérêt à s'opposer à la réforme afin de protéger leur autonomie avaient maintenant intérêt à favoriser une réforme qui rétablirait en partie leur marge de manoeuvre.

Il est donc possible d'émettre l'hypothèse que, en ayant eu recours aux tribunaux, les groupes environnementaux ont involontairement modifié la dynamique politique qui marquait jusqu'alors la réforme. Le processus de négociations et d'affrontements qui opposait jusqu'alors le ministre de l'Environnement et les groupes environnementaux aux autres gestionnaires d'État allait s'élargir en conséquence d'une volonté unanime de réformer le processus d'évaluation environnementale. Ce consensus sur la nécessité d'une réforme n'implique pas pour autant l'existence d'un consensus sur la nature et l'orientation souhaitable de celle-ci. Les divers acteurs allaient continuer à s'opposer sur plusieurs points mais la conjoncture générale avait changée du fait qu'une réforme substantielle du processus d'évaluation environnementale était maintenant souhaitée par tous. Les jugements des tribunaux n'ont pas engendré le mouvement de réforme mais ils ont modifié substantiellement sa dynamique politique.

L'analyse de la dynamique politique entourant la réforme permet également de noter un degré important d'autonomie du personnel d'État dans l'élaboration et la mise en place de la réforme actuelle. Devant la confirmation de l'étendue du champ d'application du Décret et la reconnaissance de son statut juridique, plusieurs écologistes ayant exigés une réforme du processus s'opposent maintenant au projet de loi parce qu'il vient justement réduire la portée du Décret tel qu'interprété par les tribunaux. Les associations patronales s'opposent également largement aux nombreuses mesures discrétionnaires qui seraient introduites par la nouvelle loi. Les gouvernements provinciaux s'opposent au fait que la nouvelle loi ne viendrait pas rétablir entièrement la

situation pré-existant l'interprétation juridique du Décret sur le plan des relations intergouvernementales. Or malgré tout, le gouvernement est allé de l'avant sur ces points contestés. Mais n'anticipons pas.

Le prochain chapitre vise précisément l'analyse de l'influence des divers intervenants dans l'orientation de la réforme actuelle. Nous analyserons plus précisément le projet de loi sur l'évaluation environnementale et les diverses revendications exprimées par les nombreux intervenants afin d'évaluer le succès obtenu dans l'influence de la décision étatique.

Chapitre 4

Analyse de l'influence des acteurs dans la réforme de 1992

Nous avons donc présenté les divers événements qui ont mené à l'introduction de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. L'objectif du présent chapitre sera d'abord de cerner la nature et les principales conséquences de la réforme de 1992. Nous analyserons les différentes dispositions de la loi de 1992 et nous tenterons de cerner les changements qu'elles représentent en rapport au Décret de 1984 qui guidait auparavant les pratiques canadiennes en matière d'évaluation environnementales. Nous présenterons également la position des divers groupes écologiques, des associations patronales ainsi que des gestionnaires d'État face aux divers aspects de la réforme afin de juger si la loi adoptée répond à leurs revendications. Nous espérons que cet exercice nous permettra de dégager certaines conclusions sur l'influence des différents intervenants sur le processus décisionnel de l'État canadien dans le cas de la dernière réforme de l'évaluation environnementale.

A ce stade-ci, il peut être utile de rappeler nos hypothèses de travail. L'objectif spécifique se situant au centre de notre démarche est en fait de cerner les forces politiques qui ont déterminé la nature de la réforme du processus

d'évaluation environnementale. Notre modèle théorique postule l'existence de trois types d'acteurs, soit le personnel étatique, les associations patronales et les groupes sociaux. Ces trois groupes d'acteurs se confrontent dans un processus d'affrontements et de négociations à travers les divers modes de pression et de représentation. À l'intérieur de ce processus, notre cadre d'analyse postule un degré important d'autonomie du personnel étatique et une influence variable des associations patronales et des groupes sociaux. Les caractéristiques structurelles et institutionnelles de l'État (fédéralisme, capacités institutionnelles, contraintes internationales,..) et la force organisationnelle et politique des intervenants influencent le rapport de force qui se forme entre les acteurs en présence. Finalement, la conjoncture politique et économique aide à déterminer l'importance relative de ces facteurs.

À partir de ce cadre d'analyse, nous avons suggéré deux hypothèses générales pour notre étude de cas :

1. D'abord, il devrait apparaître que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale est réellement le résultat d'un processus d'affrontements et de négociations entre les gestionnaires d'État, les associations patronales et les groupes sociaux intéressés par ce champ d'activité.
2. Ensuite, les gestionnaires d'État devraient démontrer un niveau important d'autonomie dans la détermination de leurs préférences et dans l'élaboration du projet de loi. Toutefois, le jeu des pressions et des alliances impliquant les groupes sociaux et les associations capitalistes devrait avoir eu un impact sur le résultat du processus de réforme, soit la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Afin de rendre notre analyse du projet de loi plus claire et systématique, nous regrouperons nos commentaires sous cinq thèmes qui, selon nous,

recoupent l'essentiel des débats entourant la réforme. Les cinq aspects étudiés sont le champ d'application du processus, la portée des évaluations, la coordination du processus fédéral et des processus provinciaux, la centralisation du processus au sein de la bureaucratie fédérale et la participation du public au processus d'évaluation.

Le champ d'application du processus

Plusieurs groupes écologiques ont condamné la loi sur la base qu'elle représente un recul face au Décret sur les lignes directrices de 1984. À cet égard, nous pouvons citer le Sierra Club, un groupe écologique important :

"les directives actuelles sont beaucoup plus sévères et beaucoup plus efficaces et servent mieux à défendre l'environnement que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, le projet de loi C-78".¹⁷⁵

Cette conclusion provient surtout de l'opinion que la loi viendrait réduire le champ d'application du processus. Or, à notre avis, le résultat vraisemblable de la réforme ne serait pas nécessairement de réduire sensiblement le champ d'application du processus mais surtout d'accroître ou de regagner la discrétion

¹⁷⁵ Sierra Club dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.6, 5. Pour éviter la confusion, rappelons seulement que lors de son introduction à la Chambre des communes au cours de la deuxième session de la trente-quatrième Législature, le projet de loi sur l'évaluation environnementale fut numéroté C-78. Le processus législatif n'ayant pu être mené à terme avant la prorogation de la Chambre, le projet de loi dut être ré-introduit, sous une forme identique, au cours de la troisième session de la même Législature. Il fut alors numéroté C-13. Pour les fins de notre analyse, il est bon de se rappeler que les deux numéros réfèrent au même projet de loi.

politique et administrative perdue par les gestionnaires d'État à la suite des jugements consécutifs des tribunaux. Les mesures législatives introduites par le gouvernement lui permettront d'exempter un projet beaucoup plus facilement que sous l'empire du Décret, tel qu'interprété par les tribunaux. Mais elles auraient également pour effet de lui permettre d'en soumettre d'autres, à sa discrétion, qui n'auraient pas été évaluées sous le Décret.

D'abord, il faut noter que, avec la nouvelle loi, le terme "proposition" pour désigner les activités soumises au processus d'évaluation environnementale serait remplacé par le terme "projet". Alors que le Décret s'adressait à toutes les entreprises ou activités à l'égard desquelles le gouvernement du Canada participe à la prise de décision¹⁷⁶, la nouvelle loi se limiterait à la réalisation, ou proposition, d'une activité concrète¹⁷⁷. Plusieurs groupes craignent sur ce point que plusieurs types d'activités qui ne représentent pas une entreprise industrielle soient exclus de l'application du processus. A cet égard, on a particulièrement à l'esprit l'évaluation environnementale des politiques gouvernementales. Bien que sous le Décret les politiques ne furent jamais véritablement soumises à une évaluation, sa terminologie et la récente reconnaissance de son statut juridique pourraient permettre aux groupes d'utiliser le système judiciaire pour tester la portée du Décret et tenter de forcer

¹⁷⁶ Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, article 2.

¹⁷⁷ Projet de loi C-13, "Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale", article 2. Bien qu'au moment de remettre cette thèse, la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ait été sanctionnée, il n'est pas encore possible d'en obtenir une copie définitive et officielle. Ainsi, bien que nous soyons assuré de son contenu, il n'est pas possible de citer directement ses articles. Par conséquent, les numéros d'articles auxquels nous ferons référence sont basés sur la version du projet de loi adoptée par la Chambre des communes et le Sénat.

le gouvernement à évaluer les impacts environnementaux de ses politiques. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale enlève cet espoir.¹⁷⁸

Un changement plus significatif repose toutefois dans la désignation par règlement des projets et types de projet qui seront touchés par la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale. En effet, la définition du terme "projet" dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale spécifie que seules les activités concrètes désignées par règlement par le gouverneur en conseil seront soumises aux dispositions du processus d'évaluation environnementale.¹⁷⁹ Cette disposition marque un changement important face au Décret de 1984. En effet, la désignation des projets par règlement a pour effet de mettre entre les mains du cabinet le pouvoir de soumettre ou d'exempter les projets à sa discrétion. Peu importe l'étendue du champ d'application de la nouvelle loi, le gouvernement a toujours la possibilité d'exclure un projet qu'il voudrait réaliser sans en évaluer les conséquences environnementales. A cet égard, le champ d'application du processus est intimement relié à la marge discrétionnaire du gouvernement dans l'évaluation des projets.

Les groupes écologiques condamnent également le fait que la loi n'exige pas, par opposition au Décret¹⁸⁰, que toutes les propositions susceptibles d'avoir des impacts environnementaux sur un champ de compétence fédérale soient évaluées. En effet, l'alinéa 6b) du Décret de 1984 ne se retrouve pas dans la Loi

178 Voir les commentaires de Friends of the Earth, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 9.

179 Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, article 2.

180 Ibid., article 6b).

canadienne sur l'évaluation environnementale. Cet élément semble avoir une importance particulière puisque c'est en vertu de ce critère que les projets de barrages Rafferty-Alameda et Oldman River ont dû être soumis au processus d'évaluation environnementale fédéral. En effet, les tribunaux avaient alors jugés que les barrages constituaient des activités pour lesquelles le gouvernement fédéral participait à la prise de décision en accordant des permis. En conséquence, ils devaient être évalués par le gouvernement fédéral puisqu'ils risquaient d'avoir des impacts environnementaux sur des champs de compétence fédéral, soit les ressources halieutiques et les voies navigables. Plusieurs écologistes voient donc dans la disparition de ce critère un recul important en comparaison aux exigences du Décret de 1984.

Par contre, le paragraphe 5(1)d) de la loi exige maintenant que les projets nécessitant un permis ou une approbation du gouvernement fédéral soient évalués, une disposition qui faisait auparavant partie de la définition même des propositions soumises au Décret.¹⁸¹ Les conséquences de ce changement ne sont pas négligeables. Auparavant un projet devait à la fois nécessiter la participation fédérale à la prise de décision, soit par le biais d'un permis ou d'une approbation réglementaire, et rencontrer un des critères de l'article 6 du Décret, c'est-à-dire soit être mis en oeuvre directement par le gouvernement fédéral, bénéficier d'un financement fédéral ou être réalisé sur des terres administrées par celui-ci. Sous la nouvelle loi, un projet désigné qui nécessite uniquement une approbation réglementaire par le gouvernement fédéral devra obligatoirement être évalué. Théoriquement, cette nouvelle disposition pourrait

¹⁸¹ Projet de loi C-13, "Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale", article 5d).

avoir pour effet d'accroître le nombre de projets soumis au processus. Tout dépend de la nature et de l'étendue des projets désignés par règlement par le gouvernement fédéral au terme de l'article 59b).

Pour ce qui est des dispositions concernant l'évaluation des projets mis en oeuvre par le gouvernement, qui bénéficient d'un financement fédéral ou qui sont réalisés sur des terres administrées par le gouvernement, elles sont maintenues.¹⁸² L'observation faite plus haut pour le paragraphe concernant les projets nécessitant une approbation, une licence ou un permis fédéral est aussi valable pour ces dispositions. Sous le Décret, un projet financé en partie par le gouvernement fédéral devait également nécessiter un permis ou une licence du même gouvernement pour faire l'objet d'une évaluation. Sous la nouvelle loi, le projet subventionné serait automatiquement évalué à condition qu'il soit désigné par règlement par le cabinet.

Certaines dispositions du projet de loi visent directement à exclure certains projets de l'application du processus d'évaluation environnementale. La loi crée des listes d'exclusion pour les projets, ou types de projets, auxquels la participation fédérale est jugée marginale et pour ceux qui ne sont pas jugés susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement.¹⁸³ Une autre liste d'exclusion sera rédigée pour les projets qui ne nécessiteront pas une évaluation environnementale pour des raisons de sécurité nationale.¹⁸⁴

182 Ibid., article 5a), b) et c).

183 Ibid., article 59c)ii).

184 Ibid., article 59c)i).

En revanche, certaines mesures viennent potentiellement à étendre le champ d'application du processus. Le paragraphe 48 permet au gouvernement de faire évaluer par une commission d'examen ou d'envoyer en médiation un projet qui risque d'avoir des effets environnementaux négatifs importants sur les terres d'une réserve indienne, le territoire domanial, les terres qui sont l'objet de revendications territoriales par les autochtones ou sur lesquelles les Indiens ont des droits, et cela même si le projet ne rencontre pas les critères de l'article 5 qui spécifie le champ d'application normal du processus.¹⁸⁵ Des dispositions législatives similaires sont incluses pour les projets susceptibles d'avoir des effets internationaux ou interprovinciaux significatifs sur l'environnement.¹⁸⁶ Ainsi, le ministre de l'Environnement pourra faire évaluer, à sa discrétion, un projet dès qu'il est susceptible d'avoir des effets environnementaux internationaux, interprovinciaux ou sur des terres reliées aux autochtones.

En définitive, il est difficile de juger si la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale va avoir pour effet de réduire de façon significative l'étendue du champ d'application du processus. La réponse à cette question réside surtout dans le contenu des listes d'exclusion, la nature des projets qui seront désignés par règlement et l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires par le Cabinet et le ministre de l'Environnement. Il est donc possible de conclure, à notre avis, que le résultat de la réforme actuelle sera bien plus d'accroître le

¹⁸⁵ Ibid., article 48. L'article 5 fixe les critères discutés plus haut, soit: un projet est mis en oeuvre directement par un organisme fédéral, bénéficie d'un financement fédéral, est réalisé sur des terres administrés par le gouvernement fédéral ou nécessite une approbation, un permis ou une licence de ce gouvernement.

¹⁸⁶ Ibid., articles 46 et 47.

pouvoir discrétionnaire des acteurs politiques dans l'application du processus que de réduire nécessairement le champ d'application du processus actuel.

Cette relation directe entre l'étendue du champ d'application du processus d'évaluation environnementale et le pouvoir discrétionnaire du gouvernement est très importante pour notre étude. En effet, elle semble refléter l'importance pour les gestionnaires d'État de maintenir leur autonomie d'action. En éliminant l'alinéa 6b) du Décret et en introduisant la désignation des projets visés par le processus d'évaluation par le biais de la réglementation, la nouvelle loi permet aux gestionnaires d'État de maintenir potentiellement une vaste portée d'intervention mais avec la possibilité d'exclure un projet par simple décision du cabinet. Les gestionnaires d'État regagnent donc une marge discrétionnaire perdue à la suite des interprétations judiciaires du Décret.

D'ailleurs, sur ce plan, le gouvernement décrit assez clairement ses objectifs. Lors de sa parution devant le comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la première version du projet de loi, le ministre de l'Environnement Robert-René de Cotret déclarait :

"L'un des problèmes soulevés par le système actuel tel qu'il est interprété par les tribunaux, c'est que nous ne pouvons pas faire très facilement la distinction entre ce qui est important et de grande envergure et ce qui est relativement mineur. Nous devons traiter tous les cas plus ou moins de la même manière du point de vue de la procédure."¹⁸⁷

Il ajoute plus tard que ce qui changerait avec la réforme est que :

¹⁸⁷ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.1, 34.

"le gouvernement pourrait déterminer à quel acte réglementaire s'applique la nouvelle loi. Dans les circonstances actuelles, les tribunaux ont simplement conclu que cela s'applique à tout. (..) les lignes directrices s'appliquent à un certain nombre de lois qui ne conviennent tout simplement pas à l'évaluation environnementale."¹⁸⁸

Selon le ministre, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale vise à redonner un certain pouvoir discrétionnaire au gouvernement afin qu'il puisse déterminer à quels types de projet le processus d'évaluation environnementale s'applique. De plus, comme nous l'avons vu, par le biais de la nouvelle loi, le gouvernement introduit la possibilité formelle d'exclure des projets par simple décision du Cabinet. Sur la base de cette déclaration, il serait possible de conclure que le projet vise essentiellement à permettre au gouvernement de réduire le champ d'application du processus. Mais comme notre évaluation des dispositions législatives a tentée de mettre en évidence, certaines mesures pourraient accroître en fait ce champ d'application. Il nous semble plus plausible que le gouvernement ait cherché à se prévaloir d'une certaine marge discrétionnaire lui permettant d'intervenir dans certains cas et pas dans d'autres.

L'hypothèse qui veut que le gouvernement se soit donné une marge discrétionnaire dans le but de réduire le champ d'application du processus et satisfaire ainsi les intérêts économiques nous apparaît également insatisfaisante. Nous verrons bientôt que ce pouvoir discrétionnaire lui est reproché âprement par les associations patronales aussi bien que par les

¹⁸⁸ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.2, 7 et 34.

groupes écologiques. Si le gouvernement avait simplement voulu réduire le champ d'application du processus, il aurait pu le faire. Il y a de fortes chances que les groupes écologiques qui condamnent le projet actuel se seraient encore opposés. Mais au moins le gouvernement aurait probablement gagné l'appui des associations patronales. En optant pour une marge discrétionnaire accrue, il va à l'encontre des deux groupes d'intervenants majeurs, soit les groupes sociaux et les associations capitalistes.

La même position se retrouve chez l'ensemble des associations capitalistes s'étant exprimées sur la réforme du processus d'évaluation environnementale. En effet, peu d'associations se plaignent d'un champ d'application trop restreint ou trop vaste mais toutes s'opposent au degré de discrétion du Cabinet jugé trop grand. Les milieux d'affaires jugent que la possibilité pour le Cabinet d'inclure ou d'exclure certains projets ou types de projets de l'application du processus confère au régime un caractère incertain inacceptable. L'Association canadienne de la construction, la Canadian Petroleum Association et la Yukon Chamber of Mines s'opposent toutes à cette discrétion ministérielle pouvant causer des incertitudes et des injustices.¹⁸⁹ Les Chamber of Resources de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Yukon s'y opposent également et revendiquent même un droit d'appel aux décisions des ministres.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Association canadienne de la construction, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990; Canadian Petroleum Association, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990; et Yukon Chamber of Mines, Mémoire déposé devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990.

¹⁹⁰ Alberta Chamber of Resources, BC and Yukon Chamber of Mines, BC and Saskatchewan Mining Associations, Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990.

"nous soulignons l'importance de supprimer les éléments d'incertitude, notamment l'étendue du pouvoir discrétionnaire inhérent au processus décisionnel, afin d'éviter d'assombrir davantage le climat d'investissement."¹⁹¹

Les groupes patronaux perçoivent en effet les pouvoirs discrétionnaires comme une source d'incertitudes pour les promoteurs. Dans la mesure où le Cabinet peut exclure ou inclure un projet à sa guise, il devient difficile d'établir une planification financière et industrielle pertinente. Les promoteurs ne savent pas si leur projet sera évalué et s'il sera l'objet d'un examen par une commission publique. En fin de compte, personne n'a la moindre idée de ce que pourrait être la décision du ministre puisqu'aucun critère d'évaluation n'a été défini par la loi pour la décision finale. Les associations patronales voient ces mesures comme une source importante d'incertitude et comme une nuisance au climat d'investissement.

Les groupes écologiques partagent les préoccupations des producteurs au sujet du degré de discrétion politique qui marque le processus. Les écologistes s'opposent cependant à cette discrétion pour une toute autre raison : ils craignent que les bureaucrates et politiciens ne s'en servent pour réduire le champ d'application du processus et pour se prémunir contre la possibilité de recours judiciaires par les groupes et les citoyens.

"le Centre est d'avis que l'autorité responsable jouit d'une discrétion excessive qui vient diminuer grandement sinon réduire à néant toute tentative de contrôle judiciaire de l'application du processus. [...] Compte tenu des décisions récentes [...] dans les affaires Rafferty et Old Man qui ont rendu

¹⁹¹ Independent petroleum Association of Canada, Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990, 10.

obligatoire l'application du Décret, il est permis de croire que l'intérêt du gouvernement fédéral à enchâsser le processus dans une loi n'est pas d'améliorer l'application de l'évaluation environnementale par ses ministères mais de s'en soustraire plus aisément."¹⁹²

Plusieurs groupes ont exprimé cette préoccupation. Le trop grand degré de discrétion ministérielle présent dans la nouvelle loi rendrait le recours au système judiciaire inefficace pour faire appliquer le processus. Si la loi laisse au personnel politique la possibilité légale de soumettre ou non un projet au processus, les groupes sociaux pourront difficilement recourir aux tribunaux pour forcer la bureaucratie à agir.

Bref, en général, les groupes écologiques partagent l'opinion que la motivation première du gouvernement à réaliser une telle réforme serait surtout de reprendre son autonomie dans l'application du processus. Les bureaucrates ont cessé de s'opposer à une réforme du processus dans le but de se débarrasser des conséquences des jugements dans l'affaire Rafferty-Alameda qui ont rendu l'application du Décret obligatoire pour tous les projets recoupés par le champ d'application du Décret. Par la suite, le jugement sur le cas du barrage sur la rivière Oldman aurait accru la pression pour mettre en oeuvre une telle initiative.

"C-78 seems clearly to be a reaction to the Federal Court decisions interpreting and enforcing the EARP Guidelines in the Rafferty Alameda cases and the Oldman River Dam and subsequent decisions."¹⁹³

¹⁹² Centre québécois du droit de l'environnement, Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990, 28-29. Voir également Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.11, 40.

¹⁹³ Saskatchewan Action foundation for the Environment, Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, 1990, 3.

Cette opinion est également partagée par certains intervenants des milieux patronaux.¹⁹⁴

Une évaluation générale du champ d'application de la nouvelle loi et des positions défendues par les écologistes et les entrepreneurs, nous amène à conclure que le personnel étatique semble avoir recherché des objectifs liés principalement à ses propres préférences plutôt qu'à celles de la société politique. En fait, les associations capitalistes et les groupes sociaux s'opposaient tous au résultat principal de la réforme sur ce plan : l'accroissement de la marge discrétionnaire des gestionnaires d'État. Les préférences des gestionnaires d'État semblent avoir été dictée principalement par la volonté de préserver une marge discrétionnaire dans l'exercice de leur pouvoir. Il s'agit manifestement d'un intérêt institutionnel. En se réservant une marge de manoeuvre vis-à-vis des demandes sociales, les gestionnaires d'État peuvent plus facilement s'adapter aux différents contextes. Ils peuvent intervenir pour faire une évaluation environnementale lorsqu'ils le jugent souhaitable et exempter un projet ou une catégorie de projets s'ils le croient favorable. Il est également possible de croire que l'intérêt institutionnel du maintien d'une certaine autonomie est doublé de la volonté réelle du ministre de l'Environnement et de certains de ses collègues de se réserver la possibilité d'intervenir sur un grand nombre de projets afin de protéger l'environnement canadien.

¹⁹⁴ Voir Canadian Pulp and Paper Association, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13, non publié, 1991, 3 et Canadian Petroleum Association, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13, 1.

Coordination fédérale-provinciale

Un second aspect litigieux dans la réforme actuelle est la coordination des processus d'évaluation environnementale entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial. Les décisions rendues par les tribunaux dans les cas Rafferty-Alameda et Oldman River ont mené à des tensions fédérales-provinciales importantes. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, tel qu'adoptée par la Chambre des communes en mars 1992, a soulevé un tollé de protestation important dans les médias québécois.¹⁹⁵ Le ministre de l'Environnement du Québec, M. Pierre Paradis, l'a qualifié d'"intrusion dangereuse" du gouvernement fédéral dans les affaires provinciales¹⁹⁶ et d'autres provinces ont également exprimé leur mécontentement. Il demeure surprenant que le gouvernement fédéral ait décidé d'aller de l'avant avec un projet si mal perçu en plein débat constitutionnel et malgré l'opposition des provinces.

La position des gouvernements provinciaux dans le dossier de la réforme du processus fédéral en matière d'évaluation environnementale fut surtout articulée par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) qui regroupe l'ensemble des ministres de l'Environnement du Canada.¹⁹⁷ La totalité

195 Un bon exemple est l'éditorial de Lise Bissonnette, "Une leçon pour le Québec" Le Devoir, 21 mars 1992, A-10.

196 Richer, Jocelyne, "Paradis estime que le projet de loi C-13 est une "intrusion dangereuse" d'Ottawa", Le Devoir, le 24 janvier 1991, A2.

197 Il faut toutefois souligner que depuis les événements entourant la mort de l'accord du Lac Meech la province de Québec ne participe plus aux activités du CCME.

des préoccupations des provinces concernant la coordination du processus fédéral avec les processus provinciaux. Dans leurs mémoires et au cours de leurs comparutions auprès des comités parlementaires, les provinces ont souligné que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ne va pas assez loin dans l'harmonisation des processus fédéral et provinciaux.

Elles proposent la création d'un "intergovernmental cooperative scoping process" qui aurait pour rôle de déterminer conjointement les responsabilités et le degré de participation de chaque palier de gouvernement dans l'évaluation de chaque projet.¹⁹⁸ Les provinces soulignent le besoin d'avoir un mécanisme bien établi pour régler les conflits de juridiction entre le fédéral et les provinces qui risquent d'émerger au cours de l'évaluation de plusieurs projets. D'après elles, le système proposé aurait pour effet de réduire les duplications et de créer un climat prévisible et stable. Les provinces exigent également que l'on permette la substitution du processus fédéral par les processus provinciaux tout en établissant des normes nationales.¹⁹⁹ Elles jugent cette mesure particulièrement importante pour les commissions d'examen public où des processus conjoints ne seraient souvent pas nécessaires. Malgré tout, les provinces suggèrent que le gouvernement fédéral garde son pouvoir de décision final sur la réalisation des projets.

Pour les provinces, il faut avant tout s'assurer que le processus ne nuise pas à l'industrie et à l'emploi en engendrant des duplications et des

198 Conseil canadien des ministres de l'environnement, Mémoire déposé devant le Comité législatif pour l'étude du projet de loi C-13, non publié, 1991, 3-5.

199 Ibid., 5-7.

enchevêtrements inutiles.²⁰⁰ Il faut tenter de coopérer et démontrer ainsi à l'industrie que les gouvernements sont capables d'être efficaces. En fait, on privilégie en quelque sorte le retour aux conditions qui prévalaient avant l'interprétation juridique du Décret sur les lignes directrices.

Or, il faut bien se rendre compte que le gouvernement fédéral n'a pas plié entièrement aux revendications provinciales lors de l'élaboration et la modification du projet de loi. Même la version définitive de la loi comporte des dispositions jugées inacceptables par plusieurs provinces. Le Québec est allé jusqu'à adopter une motion à l'Assemblée Nationale condamnant et dénonçant la démarche du gouvernement fédéral "qui agit de façon unilatérale et sans tenir compte des représentations du Québec, en présentant et voulant faire adopter la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale". En fait, la loi, bien que permettant la reprise de pratiques intergouvernementales non permises par l'interprétation judiciaire du Décret, ne va pas aussi loin que les provinces l'auraient souhaité dans le rétablissement des conditions pré-existant l'interprétation judiciaire du Décret. En particulier, les revendications suivantes demeurent incombées : la substitution des processus à l'étape des commissions d'examen n'est pas permise; lors de la tenue d'examens conjoints des normes fédérales sont imposées, et le "intergovernmental cooperative scoping process" proposé par les provinces ne fut pas créé.

²⁰⁰ Voir les commentaires du ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique, M. Reynolds, dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.13, 9.

Dans le cadre de la nouvelle loi, les paragraphes 12, 37 et 38 fixeraient les paramètres de la coordination et de la coopération fédérales-provinciales des processus d'évaluation environnementale. Le paragraphe 12 est de première importance puisqu'il permettra la délégation des responsabilités fédérales en matière d'évaluation au niveau de l'examen préalable et de l'étude approfondie.²⁰¹ Lorsque des projets relèvent à la fois des compétences fédérales et provinciales, le gouvernement provincial pourrait s'acquitter des examens préalables et des études approfondies en fonction de son propre processus et soumettre ensuite une copie du rapport d'évaluation à l'autorité fédérale compétente. Sur la base du rapport d'évaluation provincial, le gouvernement fédéral exercerait son pouvoir de décision à l'égard du projet. Cette possibilité de délégation des responsabilités fédérales vient rétablir la possibilité pour les deux paliers de gouvernement de poursuivre le type d'accords administratifs qui avaient caractérisé la période précédant l'interprétation judiciaire du Décret. Étant donné que nous avons déjà illustré ces pratiques dans le chapitre précédent, il ne sera pas nécessaire de reprendre ici la démonstration. Notons en revanche que le rétablissement de ce type de coopération est considéré comme un avantage important de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. A cet égard, permettons-nous de citer longuement une lettre du ministre de l'Environnement du Canada, M. Jean Charest, au ministre de l'Environnement du Québec, M. Pierre Paradis, dans laquelle le ministre fédéral écrit:

"..l'article 12 du projet de loi permet de déléguer la responsabilité des examens préalables et des études obligatoires. Ce sera le cas de presque tous

²⁰¹ Projet de loi C-13, "Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale", article 12.

les projets assujettis à l'évaluation environnementale en vertu du processus fédéral. Nous avons même prévu d'exclure de celui-ci les projets où la participation fédérale est minime comparativement à celle de la province. (..) L'un des principaux objectifs du projet de loi C-13 est de favoriser l'établissement de partenariats fédéraux-provinciaux efficaces en matière d'évaluation environnementale. (..) Au cours des dix dernières années, un certain nombre de grands projets ont nécessité des décisions de nos deux gouvernements. Dans chaque cas, nous avons réussi à harmoniser nos processus d'évaluation environnementale respectifs. De fait, les efforts déployés en ce sens ont abouti à des ententes de collaboration officielles qui orientent désormais l'évaluation des projets d'intérêt commun. Je suis convaincu que nous pourrions poursuivre ce genre de coopération dans le cadre de la nouvelle loi fédérale sur l'évaluation environnementale."²⁰²

Plus tard, dans une autre lettre adressée au ministre Paradis, le ministre Charest réitère sa conviction:

"En somme, (les articles 12, 37 et 38) permettront légalement à mon administration de parvenir avec la vôtre à des scénarios de collaboration, tout comme elle l'avait fait de façon officielle sous le régime du Décret."²⁰³

Il apparaît donc défendable que le rétablissement d'une certaine souplesse dans les relations intergouvernementales dans ce domaine était un des objectifs poursuivis par le personnel étatique dans le cadre de cette réforme. Les gestionnaires d'État fédéraux n'auraient toutefois réussi que partiellement avec certaines provinces et n'auraient permis cette harmonisation que sur la base de leurs propres termes. Il faut donc se garder de conclure trop rapidement que la réforme répondait uniquement à une dynamique intergouvernementale dans le contexte du fédéralisme canadien. En effet, si les arrangements administratifs étaient vraisemblablement un objectif des bureaucrates des deux niveaux de

202 Lettre du ministre de l'Environnement Jean Charest au ministre de l'Environnement du Québec Pierre Paradis, datée du 27 juin 1991, 2-3.

203 Lettre du ministre de l'Environnement Jean Charest au ministre de l'Environnement du Québec Pierre Paradis, datée du 20 février 1992, 2.

gouvernements, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ne traduit pas nécessairement les préférences provinciales sur cette question.

En fait, la loi aura pour conséquences une uniformisation des arrangements administratifs entre le gouvernement fédéral et les provinces, au détriment de certaines d'entre elles. Sous le régime du Décret, plusieurs types d'arrangements administratifs étaient possibles selon le degré de participation et d'intérêts de chaque niveau de gouvernement dans un projet particulier. Avec la nouvelle loi, la simple délégation des examens préalables et des études approfondies sera possible. Cette situation cause des problèmes particuliers à certaines provinces qui ont un processus sensiblement différent du processus fédéral et qui n'ont pas d'équivalent pour ces deux examens. Pour nous en tenir au cas du Québec, le processus en vigueur n'inclut pas d'examen préalable et d'études approfondies. Selon le ministère de l'Environnement québécois, la délégation de ces examens par le fédéral aurait pour effet d'imposer une nouvelle procédure à l'administration québécoise.²⁰⁴ En retour, la délégation des examens n'a pas le bénéfice de déléguer le pouvoir de décision. De plus, elle n'enlèverait pas au gouvernement québécois la responsabilité d'appliquer sa propre procédure et entraînerait donc un double emploi. Ainsi, le pouvoir de déléguer cette partie du processus, en vertu de l'article 12, est de peu d'intérêt pour le gouvernement québécois. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il s'y opposa jusqu'à la fin à l'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.²⁰⁵

204 Préoccupations majeures du gouvernement du Québec face au projet de loi C-13, document interne non publié, obtenu auprès du cabinet du ministre de l'Environnement du Québec.

205 Lettres du ministre Pierre Paradis au ministre Jean Charest, datées du 22 novembre 1991 et du 28 février 1992.

Sur le plan des examens plus complets effectués par des commissions indépendantes, la nouvelle loi permettrait uniquement la tenue d'examen conjoints avec les provinces.²⁰⁶ Mais dans ces cas, les commissions d'examen doivent rencontrer les exigences et les normes des commissions d'examen fédérales.²⁰⁷ L'examen effectué doit prendre en compte les éléments prévus dans la loi fédérale. Le gouvernement fédéral doit pouvoir nommer, ou approuver la nomination, du président ou co-président et d'au moins un membre de la commission. De plus, la commission doit avoir autant de pouvoir que la commission fédérale et permettre autant la participation du public. Le gouvernement doit également fixer ou approuver le mandat de la commission. Bref, les normes fédérales sont imposées aux examens conjoints.

L'impossibilité de substituer les processus provinciaux au processus fédéral contraste avec les pratiques précédant l'interprétation juridique du Décret et vient nettement à l'encontre des revendications provinciales et patronales à l'égard de la réforme du processus fédéral d'évaluation environnementale. Les nouvelles normes fédérales, plus sévères à bien des égards que l'ensemble des processus provinciaux, ont pour effet d'imposer les pratiques fédérales aux provinces. Bref, dans l'ensemble, bien que la loi permette le rétablissement d'ententes de coopération et certaines substitutions avec les provinces, il ne répond que faiblement aux aspirations particulières des représentants provinciaux. Les recommandations originales du Conseil canadien des ministres de l'environnement ont été pour la plupart ignorées.

²⁰⁶ Ibid., article 40.

²⁰⁷ Ibid., article 41. La portée de l'examen est définie par l'article 16.

Lorsque devant le comité législatif chargé d'étudier la dernière version du projet de loi, les provinces ont réitéré leur opposition, elles ne furent pas écoutées. Les pressions personnelles du ministre de l'Environnement québécois auprès du ministre de l'Environnement fédéral pour des modifications substantielles au projet de loi C-13 n'ont pas connu plus de succès. A ce moment, il nous semble donc possible de conclure que les préoccupations des bureaucrates et politiciens fédéraux pour une certaine marge de manoeuvre dans l'application du processus considérant la réalité du fédéralisme canadien semblent avoir été plus importantes que les revendications provinciales en elles-mêmes. Si la loi témoigne d'une volonté de permettre un système de coopération fédérale-provinciale, il ne semble pas être le fruit d'un véritable compromis entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Il est également possible de déceler une autre source d'influence dans l'orientation générale de la nouvelle loi sur le plan de la coopération fédérale-provinciale. A cet égard, certaines déclarations de M. Robinson, président exécutif du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, sont intéressantes:

".. des dispositions du projet de loi permettent une certaine délégation des responsabilités et des examens conjoints .. toutefois, **compte tenu des circonstances actuelles et des attentes des canadiens**, il aurait été très difficile au gouvernement de ne pas assumer la responsabilité de la gestion de l'information nécessaire à ce genre d'examen environnemental. Voilà ce qui, à mon avis, a surtout motivé le gouvernement à ne pas inclure dans ce projet de loi une disposition qui se serait traduite par une délégation totale des pouvoirs, une sorte de carte blanche."²⁰⁸

²⁰⁸ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.2, 24.

Ainsi, l'opinion publique et les représentations des groupes sociaux pourraient avoir contribué à prévenir une décentralisation du processus d'évaluation environnementale vers les provinces. D'ailleurs, une analyse des amendements apportées au cours de la phase parlementaire du processus législatif permet d'appuyer cette impression dans une certaine mesure. Au lieu de réduire les exigences au niveau des examens conjoints, le gouvernement a jugé bon, à la suite du processus de consultation public autour de l'étude préliminaire du projet de la loi C-78, de les renforcer. Aussi, les amendements apportées par le ministre Charest en octobre 1991 au projet de loi, au cours de l'étude en comité législatif, exigeaient que les examens conjoints aient la même portée que les évaluations environnementales du gouvernement fédéral²⁰⁹, que le ministre nomme le président ou co-président de la commission ainsi qu'au moins un membre ou approuve leurs nominations²¹⁰ et qu'il fixe ou approuve le mandat de la commission²¹¹. De plus, de nouvelles dispositions prévoyant l'impartialité, l'absence de conflits d'intérêts et la compétence des membres de la commission sont présentes.²¹² Nous pouvons donc conclure à un resserrement, par rapport à la version initiale du projet de loi, des dispositions relatives aux commissions conjointes qui correspond aux revendications des groupes sociaux.

Les groupes écologiques tendent, contrairement aux associations patronales, à s'opposer à la décentralisation du processus vers les provinces. Bien que la plupart des groupes encouragent la coordination, la totalité d'entre

209 Projet de loi C-13, "Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale", article 38.

210 *Ibid.*, article 38 a).

211 *Ibid.*, article 38 b).

212 *Ibid.*, article 38 a.1).

eux exigent des normes nationales et rejettent la possibilité de substituer le processus fédéral par des processus provinciaux.

"Je sais que les provinces souhaitent élargir leur champ de compétences au détriment de celui du gouvernement fédéral. La protection de l'environnement constitue cependant une question d'intérêt national à laquelle le gouvernement fédéral est en droit de s'intéresser en vertu de son pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement."²¹³

L'Environmental Assessment Caucus partage cette opinion et demande au gouvernement d'inclure explicitement une référence au pouvoir fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans le préambule de la loi.²¹⁴ Le Caucus exprime clairement sa satisfaction devant le rejet des amendements suggérés par les provinces au gouvernement central. Dans son mémoire au comité législatif sur la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, le Caucus écrit :

"In December 1990, the Environment Minister of British Columbia proposed amendments to Bill C-13 on behalf of all provincial governments with the exception of Quebec. These amendments, if accepted, would have substantially weakened the effectiveness of the legislation. The most important of these have not been included with the amendments tabled by Mr. Charest on 10 October 1991.

The provincial proposal that the federal Minister be authorized to substitute provincial public reviews for federal panel reviews have not been accepted. Instead, joint panel reviews will be the vehicle for the cooperation between the two levels of government. (...)

Second, the provincial proposal for a detailed scoping process has similarly not been included in the federal government's amendments. This would have had the effect of dragging out the process considerably."²¹⁵

213 British Columbia Public Interest Advocacy Centre, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.11, 4-5.

214 Environmental Assessment Caucus, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13, p.2

215 Ibid., 15-16.

La position du Caucus traduit bien la préférence des écologistes pour un gouvernement fédéral maintenant un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement au Canada.

Il est également concevable que l'imposition de normes nationales et l'affirmation du gouvernement fédéral dans ce champ de compétence correspondent à une volonté bureaucratique et politique d'uniformiser les pratiques environnementales à travers le marché canadien. Devant un comité parlementaire, l'ex-ministre de l'Environnement Robert-René de Cotret tient les propos suivant sur le projet de loi sur l'évaluation environnementale:

"Il est vrai que le projet de loi centralise les pouvoirs, [...]. Il s'agit de centraliser pour uniformiser, pour s'assurer qu'une décision prise dans un secteur du pays ou dans un secteur de l'économie soit équivalente à une décision prise dans un autre secteur de l'économie ou une autre région du pays."²¹⁶

Il importe cependant d'observer que dans cette perspective, le gouvernement fédéral le ferait malgré l'opposition des associations capitalistes qui tendent à favoriser la gestion du processus d'évaluation environnementale par les provinces.

Les groupes patronaux portent un intérêt important à la coordination des processus d'évaluation environnementale entre les paliers de gouvernement. Cet intérêt est relié au fait que la coordination des processus aura un impact

²¹⁶ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.3, 24.

important sur la clarté et la lourdeur du processus et sur le degré d'incertitude des promoteurs. Aussi l'ensemble des associations capitalistes rappellent la nécessité d'éviter tout dédoublement des processus. A cet égard, elles s'opposent avec vigueur au projet de loi sur l'évaluation environnementale. Par exemple, la Canadian Petroleum Association encourage la substitution des processus d'évaluation environnementale. Elle affirme, entre autres, que le rôle du gouvernement est :

"to implement environmental approval processes that will reduce or eliminate duplication and fragmentation and allow the orderly and environmental acceptable development of canadian resources."²¹⁷

L'Independant Petroleum Association of Canada partage cette opinion mais condamne toute tentative du gouvernement fédéral de s'approprier un contrôle réglementaire sur des projets qui ne relèveraient pas de sa compétence. Elle encourage elle aussi la substitution des processus en faveur des provinces :

"L'Independant Petroleum Association of Canada est d'avis que l'évaluation environnementale doit être restreinte aux cas qui n'entraînent pas de double emploi avec les mécanismes provinciaux d'évaluation existants. De loin, la majorité des préoccupations en matière d'environnement sont définies par des paramètres locaux, [...] Par conséquent, il serait inopportun que le gouvernement fédéral mette en place un appareil centralisé qui aurait la responsabilité de superviser l'examen environnemental de projets locaux." ²¹⁸

L'Independant Petroleum Association of Canada affirme que la loi "pourrait constituer un instrument par lequel les autorités fédérales pourraient

²¹⁷ Canadian Petroleum Association, Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, iv.

²¹⁸ Independant Petroleum Association of Canada, Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 2-3.

[...] acquérir un contrôle réglementaire plus grand sur les projets qui, autrement, ne relèveraient pas de leur compétence", entraînant par la suite des différends sérieux entre les provinces et le fédéral et minant ainsi le climat de confiance et provoquant une fuite de capitaux et de ressources humaines.²¹⁹

Bref, dans l'ensemble, les associations patronales auraient souhaité un degré plus grand de coordination et même la possibilité de substituer complètement le processus fédéral par les processus provinciaux. Une revendication qui ne fut pas acceptée par le gouvernement fédéral.

Notre analyse nous amène à conclure que l'orientation générale de la réforme de l'évaluation environnementale sur le plan de la coordination des processus provinciaux et fédéral répond principalement aux préférences du personnel étatique fédéral bien que les groupes sociaux semblent avoir exercé une certaine influence. En effet, bien que témoignant d'une volonté de permettre un retour aux pratiques administratives qui caractérisaient les rapports intergouvernementaux existants avant l'interprétation judiciaire du Décret, la nouvelle loi ne répond que très peu aux revendications provinciales et patronales.

La réforme traduit une certaine volonté d'affirmer la présence fédérale dans le domaine des évaluations environnementales au Canada. Profitant probablement du fait que la Cour suprême du pays avait quelques mois plus tôt affirmée clairement la juridiction fédérale sur les questions environnementales

²¹⁹ Ibid., 15-16.

reliées à ses champs de compétence législative, le gouvernement fédéral ne s'est pas retiré au point où les provinces et les associations patronales l'auraient souhaité. S'alliant aux revendications des écologistes, les gestionnaires d'État ont protégé leur droit d'intervenir pour participer à l'évaluation environnementale des projets qui les regardent. Ils ont cru bon d'imposer leurs normes aux commissions conjointes et gardent en tout temps leur pouvoir final de décision. D'ailleurs, au cours de la phase parlementaire de la formulation de la politique, les gestionnaires d'État se sont montrés particulièrement sensibles aux demandes des écologistes pour un plus grand contrôle du niveau fédéral sur les processus conjoints.

Les structures fédérales et la dynamique du fédéralisme semblent avoir eu un impact secondaire sur le résultat de la réforme sur ce plan. Le statut ambigu de l'environnement naturel dans la Constitution canadienne, et le jugement de la Cour suprême dans la cause Oldman River qui réitère son statut de concurrence fonctionnelle, peuvent être interprétés comme ayant permis au gouvernement fédéral de maintenir une présence plus importante dans le domaine de l'évaluation environnementale. Mais globalement la nature de la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale ne semble pas répondre à une dynamique de négociation et d'affrontement entre paliers de gouvernement. Les revendications et l'opposition des gouvernements provinciaux n'ont pas eu grand impact sur la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Finalement, sur le plan de la coordination fédérale-provinciale, les associations patronales ne semblent pas avoir eu beaucoup d'influence. La

nouvelle loi ignore en grande partie leurs préférences pour une délégation quasi-totale des responsabilités en matière d'évaluation environnementale aux gouvernements provinciaux et pour l'abolition de toute duplication entre les deux paliers de gouvernement.

La portée des évaluations environnementales

La nouvelle loi sur l'évaluation environnementale a pour conséquence d'accroître et de préciser la portée des évaluations environnementales effectuées. Le Décret sur les lignes directrices de 1984 stipulait que l'examen d'une proposition devait porter sur les effets possibles de la proposition sur l'environnement ainsi que sur les répercussions sociales directement liées à ces effets.²²⁰ Les préoccupations du public concernant la proposition et ses effets sur l'environnement devaient également être pris en considération.²²¹ De plus, sous réserve de l'approbation du ministre de l'Environnement et de l'autorité responsable, il était également possible de prendre en considération les effets socio-économiques de la proposition ainsi que sa nécessité.²²²

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale reprend essentiellement ces éléments et accroît la portée des évaluations. La définition des effets environnementaux comprise dans la loi inclue les répercussions d'un projet en matière sanitaire et socio-économique mais également sur l'usage

²²⁰ Décret sur les lignes directrices, article 4(1)a).

²²¹ Ibid., article 4(1)b).

²²² Ibid.

courant de terres et ressources à des fins traditionnelles par les autochtones ou sur un emplacement, une construction ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.²²³ Cette conception apparaît appuyée, du moins partiellement, par l'opinion unanime exprimée par la Cour suprême dans le jugement Oldman River.²²⁴ Les préoccupations du public à l'égard des projets évalués doivent toujours être incluses dans l'examen²²⁵ et la nécessité du projet doit être évaluée dans le cadre des études approfondies, de la médiation et des examens publics.²²⁶ Sur ce point, on peut également conclure à un renforcement des dispositions du Décret puisque l'évaluation de la nécessité d'un projet ne dépend plus de l'approbation des ministres.

En plus de couvrir sensiblement les mêmes éléments que le Décret, la nouvelle loi aurait également pour effet d'augmenter significativement la portée des évaluations environnementales. Les effets environnementaux pouvant découler d'accidents et les effets cumulatifs du projet, combinés avec la réalisation d'autres projets, devront maintenant être évalués.²²⁷ Les mesures d'atténuation réalisables sur le plan technique et économique doivent également faire partie des évaluations.²²⁸ Les études approfondies, la médiation et les examens publics devront dorénavant considérer les raisons d'être du projet²²⁹,

223 Projet de loi C-13, article 2(1).

224 Cour Suprême, Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports).

225 Projet de loi C-13, article 16(1)c).

226 Ibid., article 16(2)c).

227 Ibid., article 16(1)a).

228 Ibid., article 16(2)d).

229 Ibid., article 16(2)a).

les solutions de rechange sur le plan technique et économique²³⁰, la nécessité d'un programme de suivi²³¹ ainsi que la capacité des ressources renouvelables touchées par le projet à se maintenir²³². Tous des éléments qui augmentent considérablement la portée des évaluations environnementales par rapport au Décret.

Cette augmentation de la portée du Décret est peut-être d'abord tributaire de l'évolution des conceptions de l'environnement dans nos sociétés. Au fil des années, on en est venu à considérer l'environnement comme l'ensemble des éléments qui entourent et influencent l'espace individuel. Dans une étude réalisée en 1989, James Robertson soulignait que le terme "environnement" n'avait pas été défini en 1974 lors de la création de la première politique en matière d'évaluation environnementale mais qu'il était généralement perçu comme l'environnement biophysique. Or, une revue de l'opinion publique effectuée par le ministère de l'Environnement aurait observé l'évolution suivante :

"(..) au cours des quatorze années d'existence du Processus, les participants ont montré que leurs principales préoccupations concernent les conséquences économiques et sociales découlant de changements à l'environnement biophysique, en plus d'autres impacts socio-économiques. Ce point de vue était très répandu lors des réunions consultatives et l'on a soutenu que le terme "environnement" devrait avoir une définition aussi large que celle que l'on trouve dans les lois sur l'évaluation environnementale de l'Ontario, de Saskatchewan et de Terre-Neuve, c'est-à-dire une définition qui englobe les facteurs sociaux, économiques et culturels qui ont une influence sur l'être humain, la santé humaine et les réalisations humaines."²³³

230 Ibid., article 16(2)b).

231 Ibid., article 16(2)c).

232 Ibid., article 16(2)d).

233 Robertson, James (1989), L'évaluation environnementale au Canada : Propositions de réforme, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 7.

Ainsi, il y aurait donc eu une tendance générale, de longue date, à élargir notre conception de l'environnement humain. Cette tendance de fond pourrait servir, en partie, à expliquer l'orientation générale de la réforme à traduire cette nouvelle conception de l'environnement.

Cette volonté d'élargir la définition des effets environnementaux se retrouve dans plusieurs documents produits par des fonctionnaires du Bureau fédérale d'examen des évaluations environnementales. Dès 1981, conscients de cette évolution, certains fonctionnaires du BFEEE promeuvent l'adoption d'une définition plus large :

"tout processus d'examen qui se veut efficace adopte une définition très large du mot environnement, car l'expérience a montré que l'intérêt de la population entière, et particulièrement de ceux qui habitent près de l'emplacement choisi pour le projet, ne se limitera pas à l'environnement physique."²³⁴

D'ailleurs, une proposition similaire se retrouve un document de travail produit en 1987, à l'origine de la réforme de 1992. Le document affirme :

"Dans des conditions idéales, un processus d'évaluation environnementale devrait servir à veiller à ce que le gouvernement tienne compte dans ses évaluations environnementales non seulement des effets biophysiques mais aussi des questions sociales, économiques et culturelles résultant des effets environnementaux des propositions et que tous les ministères fédéraux procèdent de façon conséquente à des évaluations au grand jour et dont ils doivent rendre compte."²³⁵

234 Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1981), L'évaluation environnementale : sa nature et son orientation, par Ewan Cotterill, IV, février, 4.

235 Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1987), Améliorer l'évaluation environnementale fédérale - un document de travail, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 14.

Bref, il semble y avoir eu une tendance générale vers l'augmentation de la portée du terme environnement au sein de la population et des bureaucrates du BFEEE au cours des dernières années. Cette préférence des gestionnaires d'État pour un accroissement de la portée des évaluations semble provenir surtout d'une volonté de répondre aux demandes de la population et de réaliser des évaluations fonctionnelles qui répondraient aux attentes des participants du public. Cette tendance peut servir à expliquer partiellement l'accroissement de la définition des effets environnementaux dans la nouvelle loi par rapport au Décret et à augmenter la portée des évaluations environnementales.

Il serait toutefois difficile de limiter notre explication à ce simple facteur. En effet, une évolution culturelle de ce type peut servir à expliquer de grandes orientations mais elle rend difficile une analyse plus détaillée de la nature du projet de loi sur l'évaluation environnementale. Jusqu'à quel point les bureaucrates préoyaient-ils et supportaient-ils l'adoption de mesures forçant des évaluations environnementales d'une portée aussi grande? Ont-ils rencontré des forces d'opposition dans la société politique et même à l'intérieur de la bureaucratie? Une analyse plus détaillée des préférences des acteurs et des divers étapes du projet de loi permet en effet d'observer un changement dans le sens des représentations écologistes au cours de la phase parlementaire de la réforme.

Lors du dépôt de la première version du projet de loi sur l'évaluation environnementale, le personnel étatique semblait juger suffisante la portée des

évaluations prévues. Au cours de sa parution devant le comité spécial chargé de l'étude préliminaire du projet de loi, la conseillère juridique du Bureau fédéral d'évaluation environnementale, Beverly Hobby, soulignait:

"Les facteurs (qui doivent être pris en compte lors d'une évaluation) sont beaucoup plus nombreux que ceux qu'exigent les Décrets actuels, mais il faut limiter aussi, dans la mesure du possible, la portée de l'examen environnemental, afin d'éviter que chacun de ces facteurs suscitent de trop longues discussions, ce qui irait à l'encontre de l'efficacité du processus. Il faut donc réduire l'ampleur de ce dernier, dans des limites raisonnables."²³⁶

La raison première, selon Mme Hobby, de limiter la portée des examens est de rendre le processus plus facile à gérer dans des limites de temps raisonnables. Une trop grande portée aurait pour effet de rendre le processus inefficace. Il est difficile de savoir exactement ce que Mme Hobby concevait comme des limites raisonnables. Mais lors des amendements déposés par le ministre Charest en octobre 1991, la portée des évaluations fut élargie. On a, entre autres, élargi la définition des "effets environnementaux" aux considérations de tradition, de patrimoine et d'architecture. La capacité des ressources renouvelables à se maintenir sera maintenant considérée dans l'évaluation des grands projets axés sur les ressources naturelles. De plus, des dispositions plus fortes ont été adoptées sur le plan de la considération de la nécessité des projets et de leurs alternatives.²³⁷ Sur ce dernier point, une déclaration du ministre peut être éloquente. En réponse à la question d'un parlementaire lors de l'étude

²³⁶ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.1, 44.

²³⁷ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-13, Fascicule no.2.

préliminaire de la première version du projet de loi, le ministre de l'époque, M. Robert-René de Cotret, déclarait:

"(La nécessité d'évaluer les alternatives d'un projet lors d'une évaluation) n'est pas comprise dans le projet de loi, et je ne voudrais pas tenter d'inclure une telle notion dans la loi, pour la simple raison que cela créerait un régime très sévère, un régime qui aurait très peu de souplesse sur le plan de son application."²³⁸

Or, il semble que le ministre Charest ait dû revenir sur cette décision puisque les amendements d'octobre 1991 incluaient une telle notion. Le ministre Charest lui-même attribue certaines mesures visant l'accroissement de la portée des évaluations aux représentations autochtones.²³⁹ De plus, dans l'ensemble, la totalité des groupes sociaux qui se sont exprimés se sont montrés favorables à cet élargissement de la définition des effets environnementaux²⁴⁰ alors que plusieurs groupes patronaux étaient plutôt défavorables. Il semble donc y avoir eu une influence considérable des groupes sociaux pendant la phase parlementaire de la réforme qui aurait poussé vers un élargissement de la portée du processus.

En général, cet accroissement de la portée des évaluations va à l'encontre des positions patronales. La Canadian Electrical Association va même jusqu'à dire que les droits des promoteurs sont bafoués par la Loi canadienne sur

238 Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule 3, 10.

239 Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-13, Fascicule no.2, 7.

240 Voir, entre autres, les mémoires soumis au Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78 par les groupes : Slokan Valley Watershed Alliance, Friends of the Earth, Friends of the Oldman River Society, et la Coalition du Cap-Breton pour la protection de l'environnement.

l'évaluation environnementale. Selon elle, en demandant l'évaluation des besoins et des alternatives des projets, le gouvernement tente de rendre politique des décisions qui, dans nos économies libérales, doivent relever du marché.²⁴¹ Selon la CEA, le besoin et la viabilité d'un projet ne doit être déterminée que par le consommateur et le risque que le promoteur juge acceptable de prendre. Selon elle, en mettant une telle décision dans les mains du gouvernement, on se dirige même vers un système de planification centrale qui a pourtant fait la preuve de son inefficacité dans plusieurs pays.

D'autres organismes, comme la Canadian Petroleum Association, sont particulièrement concernées par le sens et l'étendue que l'on devra donner aux effets cumulatifs.²⁴² Sur quelle période de temps prévoit-on évaluer les impacts des projets? Le promoteur devra-t-il considérer les impacts découlant d'autres types de projets que le sien? Ces préoccupations sont présentes chez un grand nombre d'associations patronales.

Toutefois, les préoccupations les plus courantes chez les associations patronales ont trait aux effets socio-économiques des projets. La quasi-totalité des associations patronales estime que la nécessité de prendre en compte les bénéfices socio-économiques qui découleront des projets n'est pas suffisamment affirmée.²⁴³ En effet, les promoteurs sont inquiets qu'en ne prenant pas assez

241 Canadian Electrical Association, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13.

242 Canadian Petroleum Association, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13.

243 Voir, entre autres, Canadian Pulp and Paper Association, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13.

en considération les retombées socio-économiques des projets, on interdise des projets essentiels pour le développement économiques du Canada. Aussi, de nombreuses associations soulignent l'aspect développement de l'objectif du développement durable pour rappeler la légitimité de la croissance économique. Prenons pour exemple les propos de la compagnie Noranda Inc. :

"We urge the Legislature not to lose sight of the concept of "environmentally sustainable economic development" which recognizes that both economic development as well as environmental stewardship are essential to the well-being of this country and its people."²⁴⁴

D'ailleurs, il est évident que plusieurs associations patronales ne perçoivent pas le processus d'évaluation environnementale comme un outil de planification important mais plutôt comme une nuisance de type réglementaire au développement économique.

"Ce qui est préoccupant, c'est le tort que nous infligeons constamment à notre réputation de pays bien géré et attrayant pour les investissements, dans l'opinion des investisseurs internationaux. Nous craignons qu'il en résulte une paralysie croissante, qui se manifeste aujourd'hui dans le fait que des projets représentant entre 40 et 60 milliards de dollars d'investissements canadiens sont présentement assujettis au PEEE."²⁴⁵

Il importe également sur ce point de signaler l'importance du contexte économique international pour les promoteurs canadiens. L'IPAC n'est pas la seule à faire référence à la compétition internationale et à l'importance de l'investissement étranger pour le Canada. Plusieurs groupes patronaux

²⁴⁴ Noranda Inc., Mémoire déposé devant la comité spécial pour l'étude prilliminaire du projet de loi C-78, 1.

²⁴⁵ Ibid., 7.

s'inquiètent que des mesures d'évaluation environnementale trop sévères se traduiront par une perte de compétitivité pour l'économie canadienne.

La Mining Association of Canada suggère, après avoir exprimé son inquiétude quant aux coûts qu'entraînera la loi tant pour le gouvernement que pour l'ensemble de la société,

"d'évaluer de façon générale les coûts et les avantages du projet de loi pour la société, notamment en ce qui est des aspects sociaux, économiques et environnementaux [...] [et] sur le plan des investissements qui auraient pu être augmentés, différés, annulés, ou détournés vers l'étranger. Rappelons donc que parmi les principaux objectifs du projet de loi figure la promotion d'une économie dynamique."²⁴⁶

De plus, lorsqu'interrogé sur les rapports économiques qu'entretient le Canada avec d'autres pays pollueurs, un représentant de la Mining Association of Canada souligne que

"nous sommes une nation commerçante [...] et si [nous limitons notre commerce avec ces pays] [...] nous nous retrouverons dans une situation très difficile si nous voulons être concurrentiels à l'échelle mondiale."²⁴⁷

La Yukon Chamber of Mines avance une position similaire:

"Il faudrait que le Canada développe une législation [...] qui permette de pratiquer une activité économique en tenant compte de l'environnement, d'une manière saine et responsable. [...] Si nous élaborons une législation extrêmement coûteuse qui se contente de bloquer l'activité économique, [...] l'industrie ira s'établir dans des pays moins développés."²⁴⁸

²⁴⁶ Mining Association of Canada dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.11, 17.

²⁴⁷ Ibid., 26.

²⁴⁸ Yukon Chamber of Mines dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.7, 41.

D'ailleurs, la Yukon Chamber of Mines est plutôt drastique dans ses prévisions des conséquences de pratiques environnementales trop sévères. Devant le comité parlementaire chargé de l'étude préliminaire du projet de loi C-78, elle affirme "que l'on n'arrivera probablement pas à ouvrir une mine dans le Nord"²⁴⁹ si la nouvelle loi est adoptée.

Dans l'ensemble, les revendications patronales ne semblent pas avoir eu énormément d'influence. La première version du projet de loi avait pour effet d'accroître substantiellement la portée des évaluations. Les amendements apportées en octobre 1991, loin de venir limiter la définition des effets environnementaux, semble plutôt être allés dans le sens des revendications écologistes pour son élargissement.

En définitive, l'orientation générale de la réforme de l'évaluation environnementale sur le plan de la portée du processus semble correspondre principalement aux revendications des groupes sociaux. Nous avons également noté les préférences du personnel bureaucratique pour un élargissement de la définition des effets environnementaux, élargissement qui traduirait l'évolution de l'opinion publique depuis plusieurs années sur la question de l'environnement. Toutefois, l'analyse des représentations des acteurs auprès des comités parlementaires nous a permis de conclure que le personnel étatique semble avoir été poussé à aller plus loin qu'il ne le désirait sur cette question.

²⁴⁹ Ibid., 44.

En se référant à notre cadre d'analyse, nous pouvons conclure que sur la plan de la portée des évaluations environnementales, les gestionnaires d'État et les groupes sociaux ont réussi à pousser leurs préférences malgré l'opposition des associations patronales. Il est également possible de noter que les groupes sociaux semblent avoir réussi à tirer particulièrement profit de la phase parlementaire du processus de réforme. En effet, bien que les gestionnaires d'État aient auparavant signalés leur préférence pour un certain élargissement de la portée du processus, les revendications écologiques semblent avoir eu un impact lors de l'étude en comité législatif. Il est toutefois difficile de conclure si l'influence des groupes découle strictement de leur démarche parlementaire ou plutôt (et probablement) d'une démarche politique plus globale visant la critique et la discréditation du projet de loi dans l'opinion publique en général.

La participation du public

La participation publique constitue un autre point de débat important au centre de la réforme en matière d'évaluation environnementale. La possibilité pour les citoyens de participer directement à la prise de décision des gouvernements concernant des projets de développement est l'un des phénomènes importants reliés de près à l'action du mouvement écologique des dernières années. Même le mouvement anti-nucléaire, précurseur du mouvement écologique récent, avait la revendication de débats publics sur les politiques énergétiques et la construction de centrales spécifiques au centre de

son agenda politique.²⁵⁰ Le processus d'évaluation environnementale s'inscrit directement dans cet ordre d'idées et représente le type de processus décisionnel permettant une forme de démocratie plus directe revendiquée par les groupes écologiques.

On ne doit donc pas se surprendre que les groupes sociaux se soient portés fortement en faveur d'un accroissement et d'une systématisation de la participation publique au processus d'évaluation environnementale. Le mémoire du Canadian Environmental Defence Fund, par exemple, pose la nécessité d'accorder une plus grande place au public dans le processus décisionnel comme l'élément central de sa critique du projet de loi sur l'évaluation environnementale.²⁵¹ La participation publique est vue comme permettant d'éviter les abus gouvernementaux en matière d'environnement. La citoyenneté et une forme de démocratie plus directe se présentent comme un contre-poids au pouvoir politique et bureaucratique des gouvernements.

".. public participation is not only one of the essential means for identifying and assessing environmental impacts, but an end in and of itself. It is part and parcel of the democratic ideal which promises good government through open, responsible and responsive institutions."²⁵²

250 Voir Vaillancourt, Jean-Guy (1981), "Évolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises : de la contre-culture et du conservationnisme à l'environnementalisme et à l'écossocialisme", Sociologie et sociétés, XIII : 1; et Vaillancourt, Jean-Guy (1982), "Le mouvement écologiste québécois des années 80", Changer de Société : déclin du nationalisme, crise culturelle et alternatives sociales au Québec, Serge Proulx et Pierre Vallières (sous la dir. de), Montréal, Éditions Québec/Amérique, 143-163.

251 Environmental Defence Fund, Mémoire déposé devant le comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78.

252 Ibid., 2.

Une analyse similaire est offerte par les représentants du Sierra Club of Canada. Lors de leur présentation devant le comité législatif sur le projet de loi C-78, ils affirmaient:

"L'accès du public au processus vise à assurer à celui-ci une certaine transparence; ainsi, si certains rapports font état de répercussions environnementales sérieuses et si le public ne peut pas en prendre connaissance, il sera impossible de contrôler un ministre obsédé par le développement qui choisit de n'en tenir aucun compte."²⁵³

Le rôle principal de la participation publique, dans l'esprit des groupes écologiques, apparaît donc comme la possibilité de servir de contre-poids aux forces politiques et économiques dominantes.

Robert Gibson, de l'Université Waterloo, arrive à une conclusion similaire. Selon lui, l'expérience du Décret prouve bien que les promoteurs sont partiels et que la simple auto-évaluation ne suffit pas. Une participation adéquate du public est cruciale, d'abord comme contre-poids aux préjugés des promoteurs et pour assurer un examen critique, mais aussi pour contribuer à l'évaluation de choix non-techniques sous-jacents à la plupart des projets.²⁵⁴ En effet, l'évaluation environnementale des projets débouche souvent sur un choix politique sur le plan de l'utilisation des ressources. Est-ce qu'une communauté est prête à sacrifier la pureté de son air pour des emplois? Les bénéfices socio-économiques d'un projet seront-ils suffisants pour justifier ses effets négatifs

²⁵³ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.6, 20.

²⁵⁴ Gibson, Robert, Les exigences fondamentales relatives aux processus d'évaluation environnementale : un schéma d'évaluation de la législation actuelle et de la législation proposée, étude soumise au comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié, septembre 1990, 18-20.

sur l'environnement urbain? Il s'agit là de choix sociaux et politiques qui dépassent largement les évaluations techniques des pour ou contre d'un projet. La participation publique au processus d'évaluation environnementale facilite le débat social et permet l'expression des préférences des divers intervenants.

Au niveau de la réforme de l'évaluation environnementale, plusieurs revendications spécifiques ont été exprimées sous la demande d'une plus grande participation du public au processus. Les groupes sociaux ont pratiquement tous demandé la mise sur pieds d'un fonds d'aide pour la participation au processus et suggèrent que ces fonds ne soient pas restreints aux populations locales. Cette mesure d'aide financière aux intervenants permettrait d'amoinrir la différence de ressources entre le promoteur et la communauté. Ils exigent également un élargissement du processus de consultation à plusieurs étapes du processus, une plus grande impartialité des commissions d'examen et un accès plus facile à l'information relative aux projets évalués.²⁵⁵

Une évaluation du projet de loi adopté par la Chambre des communes permet de constater que son orientation générale va dans ce sens. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale vient généralement réaffirmer et accroître la nécessité de la participation publique au processus d'évaluation environnementale. Tout d'abord, la reconnaissance et l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser la participation de la population à l'évaluation des projets et à accroître l'accès à l'information sont inscrits dans le préambule

²⁵⁵ Voir, entre autres, les mémoires déposés devant le comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78 par Edmonton Friends of the North Environmental Society, Toxics Watch Project of Québec, Canadian Environmental Defence Fund.

de la loi.²⁵⁶ Les observations et commentaires du public figurent parmi les éléments à considérer lors des examens préalables, des études approfondies, de la médiation et des commissions d'examen.²⁵⁷ Dans le cas de l'examen préalable, le ministère responsable doit soumettre le rapport d'évaluation au public avant la prise de décision finale s'il le juge indiqué ou si le règlement l'exige.²⁵⁸ Dans le cas d'une étude approfondie, le processus établi demande au ministère responsable de soumettre le rapport au public et de lui permettre de faire des commentaires.²⁵⁹ La commission d'examen prévoit évidemment des consultations publiques et la publication des rapports de commission et de médiation.²⁶⁰ Finalement, un élément non-négligeable est également présent : la création d'un registre public pour chacun des projets afin de faciliter l'accès du public à tous les documents pertinents à son évaluation environnementale.²⁶¹ Soulignons également une demi-victoire pour les écologistes au niveau du financement des intervenants. En effet, bien que la loi ne prévoit pas la mise sur pieds d'un fonds d'aide aux intervenants, les dispositions spécifiant les pouvoirs du ministre de l'Environnement contiennent une clause affirmant le pouvoir du ministre de créer un fonds de participation afin de favoriser la participation du public au processus d'évaluation environnementale.²⁶²

256 Projet de loi C-13, préambule.

257 Ibid., article 16(1)b).

258 Ibid., article 18(3).

259 Ibid., article 22.

260 Ibid., articles 34b) et 36.

261 Ibid., article 55.

262 Ibid., article 58(1)h).

D'ailleurs, la disposition juridique concernant le pouvoir d'établir un fonds d'aide pour les intervenants peut être interprétée comme un indice de l'influence exercée par les groupes sociaux au cours de la phase parlementaire. En effet, le gouvernement est revenu sur sa position initiale voulant que l'aide au financement des intervenants soit le fruit d'une politique gouvernementale ultérieure et qu'elle ne soit pas partie de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.²⁶³ Le projet de loi initial (C-78) ne comportait pas non plus cette disposition. C'est en octobre 1991, lors du dépôt des amendements du projet de loi C-13, qu'elle fut ajoutée. Le ministre Charest déclarait d'ailleurs à cet égard :

"Sur la question du programme d'aide financière aux participants, suite à de nombreuses recommandations concernant l'aide financière aux participants, le pouvoir d'établir ce programme a été incorporé dans la loi. Le ministre est maintenant autorisé à établir un tel programme pour faciliter la participation du public aux commissions d'examen et aux efforts de médiation."²⁶⁴

Il apparaît donc possible de conclure que la loi va globalement dans le sens des revendications des groupes sociaux et que, du moins au cours de la phase parlementaire de la réforme, ils ont eu une certaine influence.

Les associations patronales sont plus discrètes à l'égard de la participation publique. Bien qu'un certain nombre d'associations ne se soient pas prononcées sur ce plan, plusieurs autres reconnaissaient la légitimité et même la nécessité

263 Voir, entre autres, les propos du ministre de l'Environnement, Robert de Cotret dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.3, 8 et 16.

264 Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-13, Fascicule no.2, 9.

d'une certaine participation publique. Néanmoins, elles demandaient également que la participation de l'industrie soit assurée au même titre que celle du public et que la loi privilégie la participation locale. Ainsi on suggèrait de limiter la participation aux populations directement touchées par les projets²⁶⁵ et de tenir les consultations uniquement sur les lieux du développement et de limiter le financement des intervenants aux groupes locaux²⁶⁶. Il est probable qu'en voulant limiter la participation publique aux populations locales, les promoteurs espéraient réduire la portée de cette consultation. Il est également plausible que les promoteurs croyaient avoir plus de force de persuasion face à des individus qui risquent de bénéficier plus directement des retombées économiques des projets.

L'Association canadienne de la construction s'inquiétait pour sa part de la prise en considération des facteurs sociologiques lors des audiences publiques. L'utilisation de ce type de facteurs risque de mener, selon elle, à des abus du système.²⁶⁷ Il est parfois difficile d'estimer la teneur et l'ampleur de ces facteurs et ils impliquent toujours une forte dose d'émotions. Leur accorder une place trop importante lors des audiences publiques pourrait mener à un déraillement des débats et serait peu propice à la poursuite d'un processus rationnel.

265 Voir Canadian Petroleum Association, Mémoire déposé devant la comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78; et Alberta, BC and Yukon Chamber of Resources, Mémoire déposé devant la comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78.

266 Alberta, BC and Yukon Chamber of Resources, Mémoire déposé devant la comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78.

267 Association canadienne de la construction, Mémoire déposé devant la comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78.

Or, dans la version du projet de loi qui fut adoptée par la Chambre des communes, aucune de ces suggestions ne fut retenue. La participation publique ne fut pas limitée aux intervenants directement touchés par le projet et aucune disposition concernant le lieu de la tenue des audiences n'est contenue dans la loi. Pour ce qui est du financement, nous avons déjà mentionné que le programme de financement ne fut pas créé mais que le ministre a maintenant clairement le pouvoir de le mettre en place. Étant donné que cette situation laisse beaucoup de place à la spéculation quant à l'avenir du fonds, il ne s'agit pas nécessairement d'une défaite totale pour les groupes patronaux.

Il semble donc que sur le plan de la participation publique le gouvernement soit surtout allé dans le sens des préférences des groupes sociaux et qu'il ait accordé peu de concessions aux associations patronales. Il demeure toutefois nécessaire de tenter de cerner les préférences du personnel étatique sur ce plan. Il est tout à fait possible que cette tendance vers l'ouverture du processus au public découle également de préférences politiques ou bureaucratiques particulières.

Une analyse du discours du personnel étatique au cours du processus de réforme tend à démontrer que le gouvernement a défendu dès le départ une participation publique plus étendue dans le processus d'évaluation environnementale. Cela peut sembler paradoxal pour un gouvernement et une bureaucratie qui, comme nous l'avons suggéré, cherchent à regagner une marge discrétionnaire dans l'application du processus. Une plus grande consultation publique semble à prime abord réduire la marge de manoeuvre

politique du personnel étatique. Toutefois, le manque de consultation publique peut également résulter en une perte de confiance de la population envers le processus et accentuer le mécontentement à l'égard des dirigeants étatiques en plus de rendre le processus moins efficace. Dans cette optique, nous pouvons nous rappeler qu'un des objectifs de la réforme de 1984 était précisément d'améliorer la transparence des premières étapes du processus afin d'éviter d'avoir recours trop souvent aux commissions d'examen plus longues et plus exhaustives. En permettant une plus grande participation du public dès les premières étapes de la planification, on cherchait à éviter les inquiétudes majeures qui mènent à des processus plus encombrants et qui discréditent les projets. Rappelons sur ce point, les propos de M. Robinson, président du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, qui écrivait en 1985:

"L'approche systématique, accessible et documentée exigée en vertu du Décret du Conseil sur les lignes directrices de juin 1984 devrait, si elle permettait une meilleure planification environnementale et une consultation publique plus exhaustive dès le début, réduire davantage la nécessité d'avoir recours aux examens menés par des commissions officielles."²⁶⁸

Une consultation publique plus exhaustive dès le départ pourrait donc permettre d'éviter des processus plus coûteux en terme d'efforts, de fonds et de temps par la suite. Une analyse similaire pourrait être présentée dans le cas de la réforme actuelle. M. Robinson, lors de sa parution devant le comité spécial sur l'étude du projet de loi C-78, suggérait d'ailleurs que le manque de participation publique continu d'être un des éléments qui minent considérablement la crédibilité du processus au niveau des évaluations initiales. Il déclarait, entre autre :

²⁶⁸ Robinson, Le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale, 28.

"L'une des principales faiblesses du système actuel est que dans l'évaluation initiale, à laquelle donne lieu un grand nombre de projets de façon routinière, certaines choses ne sont pas nécessairement étudiées en public par une commission; le processus n'est donc pas transparent. (..) il n'en demeure pas moins qu'il n'y a pas de règles ou de régimes structurés permettant au public de savoir ce qui se passe au cours du processus initial d'évaluation (..) Nous avons donc tenté de remédier à cette lacune."²⁶⁹

De plus, il est clair que l'accroissement du nombre de commissions d'examen, mises sur pieds au cours des dernières années est une préoccupation importante du personnel étatique à l'origine de la réforme actuelle. Le ministre de l'Environnement, M. Jean Charest, déclarait au mois d'octobre 1991 que:

"Le nombre d'examens par commission et les dépenses que représentent ces examens dépassent largement ce qui avait été prévu lors de l'entrée en vigueur du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen environnemental. De fait, avant le jugement du tribunal dans l'affaire Rafferty-Alameda en 1989, le BFEED, pour utiliser l'acronyme, coordonnait en moyenne, par année, trois examens par des commissions indépendantes. Aujourd'hui, la moyenne est de 20 par année. Il est évident que le status quo n'est plus acceptable."²⁷⁰

Ainsi, il nous apparaît donc possible de suggérer que l'appui du gouvernement et de la bureaucratie à l'accroissement des mesures de consultation publique découlent en partie de considérations économiques et bureaucratiques. La participation publique aux premières étapes du processus permettrait d'avoir moins recours aux examens publics par la suite et rendrait le processus moins coûteux en terme de ressources bureaucratiques et de délais pour les projets de développement.

²⁶⁹ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.1, 32.

²⁷⁰ Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur l'étude du projet de loi C-13, Fascicule no.2, 5.

En définitive, il nous apparaît difficile de déterminer si l'orientation générale de la réforme, qui tend vers l'accroissement des mesures de consultation publique, répond exclusivement aux revendications écologiques ou aux préoccupations bureaucratiques pour l'efficacité et la crédibilité du processus. Il est fort probable que la réponse est une combinaison des deux. En revanche, il semble bien évident que le personnel politique a succombé en partie aux pressions écologiques sur la question du fonds d'aide au financement, ce qui témoigne d'une certaine influence des groupes sociaux pendant la phase parlementaire du processus de réforme.

La centralisation du processus au sein de la bureaucratie

A l'égard du degré de décentralisation du processus au sein de la bureaucratie, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale semble vouloir accroître les pouvoirs du ministre de l'Environnement face aux autres membres du cabinet. Le principe de l'auto-évaluation n'est toutefois pas remis en cause et le ministre se doit encore de consulter le ministre responsable pour bien des décisions, comme la détermination de la portée du projet à être évalué par une commission²⁷¹, la nomination d'un médiateur²⁷² et des membres d'une commission²⁷³.

271 Ibid., article 15. Notons qu'il s'agit ici de l'étendue du projet lui-même et non de l'évaluation.

272 Ibid., article 32.

273 Ibid., article 33.

En revanche, et c'est considérable, ce sera dorénavant le ministre de l'Environnement qui, sur la base du rapport d'étude approfondie et des commentaires publics, décidera si un projet doit être examiné par une commission d'examen.²⁷⁴ Il en va de même pour la médiation. De plus, à tout moment, s'il juge qu'un projet devrait faire l'objet d'une commission d'examen, le ministre de l'Environnement, après avoir consulté l'autorité responsable, peut envoyer le projet devant une commission d'examen.²⁷⁵ Autre mesure importante, les commissions d'examen bénéficieront désormais du pouvoir d'assigner devant elles des témoins et seront considérées avoir les pouvoirs d'une Cour d'archives.²⁷⁶ Ces mesures contribueront à rendre l'examen par commission plus crédible tout en la protégeant de l'ingérence politique. Notons finalement qu'une Agence canadienne d'évaluation environnementale est créée pour remplacer le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Mais les pouvoirs de cette Agence ne sont pas amplifiés de façon significative.²⁷⁷

Il n'en demeure pas moins que le processus reste décentralisé et essentiellement axé sur l'auto-évaluation. Il demeure toujours la responsabilité du ministre responsable d'un projet de déterminer si ses impacts négatifs sur l'environnement peuvent être limités ou justifiés et si le projet se réalisera.²⁷⁸ Les pouvoirs du ministre de l'Environnement demeurent surtout au niveau de la gestion du processus et de l'élaboration de normes et de lignes directrices en

²⁷⁴ Ibid., article 23.

²⁷⁵ Ibid., article 28.

²⁷⁶ Ibid., article 35.

²⁷⁷ Ibid., articles 61 à 70.

²⁷⁸ Ibid., article 37.

matière d'évaluation environnementale.²⁷⁹ De plus, certaines parties de la réforme auront pour effet de rendre un certain nombre de décisions sous la responsabilité du Cabinet plutôt que sous la responsabilité du ministre de l'Environnement. Les mesures réglementaires nécessitant la sanction du Cabinet, les ministres responsables n'auront pas autant carte blanche qu'avant sur plusieurs aspects du processus. En revanche, les pouvoirs du ministre de l'Environnement ne s'en trouveront pas nécessairement accrus. Par exemple, dans le cas des listes d'exclusions, le ministre responsable ne pourra pas simplement exclure un projet. Cette décision devra être prise collectivement par le Cabinet. Il est possible qu'il s'agisse ici d'un compromis entre des pouvoirs décisionnels accrus pour le ministre de l'Environnement et une décentralisation jugée inefficace au niveau de l'évaluation environnementale.

Des divergences marquées existent entre les préférences des groupes patronaux et des groupes sociaux sur ce point. Les associations patronales se montrent largement en faveur du principe de l'auto-évaluation et préfèrent voir les pouvoirs rester dans les mains des ministres sectoriels plutôt que d'être concentrés sous l'autorité du ministre de l'Environnement ou d'une Agence. La motivation d'une telle position apparaît évidente. Un promoteur est beaucoup plus susceptible de trouver un interlocuteur compréhensif et indulgent dans son secteur d'activité qu'au ministère de l'Environnement. La compagnie minière et le ministère de l'Énergie, Mines et Ressources ont souvent un intérêt commun à voir un projet se réaliser promptement, même au détriment des préoccupations environnementales. Le ministre des Travaux publics est

²⁷⁹ Ibid., article 58.

également moins susceptible de bloquer un projet de développement économique qui nécessiterait un permis de son ministère pour des raisons environnementales que le ministre de l'Environnement. Bref, les promoteurs voient les ministres responsables plus conciliants envers leurs objectifs de développement économique. Ils font généralement peu confiance au ministre de l'Environnement et craignent qu'il ne prenne pas assez en compte les retombées économiques des projets. Pour ces raisons, ils préfèrent nettement que la responsabilité des évaluations environnementales soit laissée avec le ministère responsable du projet.

La Canadian Petroleum Association offre un bon exemple de cette position. Elle affirme en comité parlementaire qu'elle croit souhaitable que la décision finale soit laissée aux ministres responsables des projets plutôt qu'au ministre de l'Environnement ou à une commission indépendante. Elle suggère même que les agences spécialisées s'occupent du processus dans leur champ de juridiction.²⁸⁰ Par exemple, le National Energy Board s'occuperait des évaluations environnementales concernant le domaine de l'énergie.

Considérant la préférence des associations patronales pour confier le maximum de responsabilité aux autorités responsables, nous pourrions voir dans le projet de loi sur l'évaluation environnementale un échec de leurs représentations principales. En effet, nous avons déjà indiqué que la réforme résulterait en un accroissement des pouvoirs du ministre de l'Environnement face à ses collègues ministériels. Toutefois, il ne faut pas négliger le fait que la

²⁸⁰ Canadian Petroleum Association, Mémoire déposé devant le comité spécial chargé de l'étude préliminaire du projet de loi C-78.

préoccupation principale des groupes patronaux, soit le principe de l'auto-évaluation, est maintenue. C'est d'ailleurs là la caractéristique la plus significative du processus sur le plan de sa décentralisation au sein de la bureaucratie.

Les groupes écologiques ont eu également un demi-succès. Fortement en faveur de l'accroissement des pouvoirs du ministre de l'Environnement et de l'Agence canadienne sur l'évaluation environnementale, la loi rencontre l'orientation générale de leurs revendications. En revanche, alors que plusieurs aimeraient que l'Agence ou le ministre de l'Environnement puissent approuver ou rejeter définitivement les projets qui leur sont soumis, le gouvernement n'a pas jugé bon d'aller si loin. D'ailleurs, pour les écologistes, le trop grand degré de discrétion ministérielle vient accroître les défauts de l'auto-évaluation. La tendance générale est assez bien résumé par cette affirmation du Comité consultatif pour la protection de l'Environnement :

"Le degré de discrétion accordé par le présent projet de loi est excessif, d'autant plus qu'il est normalement attribué à l'autorité responsable, laquelle est habituellement le promoteur et ne peut donc pas être considérée comme neutre et impartiale."²⁸¹

La Coalition du Cap-Breton pour la protection de l'environnement partage cette opinion. Dans son mémoire devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, le groupe écrit:

"Bill C-78 gives the responsible authority unfettered discretion in acting upon, or rejecting, a panel's recommendations, [...] without [...] a mechanism for

²⁸¹ Comité consultatif pour la protection de l'environnement, Mémoire déposé devant le comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 6.

accountability discretion makes political manipulation of the assessment process a virtual certainty."²⁸²

Le Congrès du travail revendique également que les pouvoirs soient concentrés dans les mains du ministre de l'Environnement par opposition à ses collègues et il souligne qu'il souhaiterait voir le ministre de l'Environnement devenir une des grandes fonctions de l'État.²⁸³

Le Sierra Club souligne avec encore plus de force le peu de confiance qu'ont les écologistes à confier la responsabilité des évaluations aux ministères responsables.

"L'accès du public au processus vise à assurer à celui-ci une certaine transparence; ainsi, si certains rapports font état de répercussions environnementales sérieuses et si le public ne peut pas en prendre connaissance, il sera impossible de contrôler un ministre obsédé par le développement qui choisit de n'en tenir aucun compte. En dernier ressort, tout ce processus aurait beaucoup plus de valeur aux yeux du public si la décision revenait au ministre de l'Environnement, plutôt qu'à un autre ministre qui a d'autres activités et mandats."²⁸⁴

Le représentant de la firme d'avocats McJannet Rich soulève également la possibilité d'une confrontation entre le ministre de l'Environnement et un collègue sur une décision précédant la décision finale. Encore ici, le choix exprimé est clair:

282 Coalition du Cap-Breton pour la protection de l'environnement, Mémoire déposé devant le comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 4.

283 Congrès du Travail, Mémoire déposé devant le comité spécial pour l'étude préliminaire du projet de loi C-78, 11-12.

284 Sierra Club dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.6, 20.

"Ce qui m'inquiète, c'est qu'il y a toujours un risque d'accroc, [...] entre l'autorité responsable et le Ministre de l'Environnement. Si le rôle du Ministre de l'Environnement consiste à protéger l'environnement et si celui de l'autorité responsable est d'investir des capitaux et de créer des emplois, [...] on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'autorité responsable veuille que ce projet se poursuive, [...]. [...] le Ministre de l'Environnement devrait avoir le dernier mot."²⁸⁵

La préférence générale qui se dégage des interventions des groupes sociaux est unanime : tous préfèrent voir le ministre de l'Environnement détenir les pouvoirs de décision au détriment des autres ministères. On demande même que la décision finale relève du ministre de l'Environnement ou de l'Agence. Or, à ce niveau, le succès est mitigé. Si la loi va dans le sens de plus de pouvoirs pour le ministre de l'Environnement, il est loin de le faire de façon aussi radicale que les groupes écologiques l'auraient souhaité.

Les préférences du personnel bureaucratique et politique sur la question se situent probablement près de l'orientation du projet de loi. A aucun moment, le gouvernement ne semble avoir eu l'intention de remettre en question le principe de l'auto-évaluation. Dès le document de travail rédigé par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales en 1987, le personnel étatique réitérait sa préférence pour cette approche. L'auto-évaluation favorisait une prise de conscience dans l'ensemble de la bureaucratie fédérale et permettait l'intégration du processus aux toutes premières étapes de la planification des projets. En plus de rendre le processus plus efficace, cette

²⁸⁵ McJannet Rich dans Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.4, 24.

intégration au début de la planification permettrait d'éviter des coûts inutiles.²⁸⁶

Nous avons également fait état plus haut de l'opposition importante qui eut cours au sein même de la bureaucratie à une certaine centralisation du processus au profit du ministre de l'Environnement. En effet, plusieurs intervenants et observateurs ont souligné cette opposition des forces bureaucratiques à la possibilité que le ministère de l'Environnement intervienne dans leurs processus de planification et contrecarre leur pouvoir décisionnel. Ce commentaire de la Canadian Electrical Association en témoigne:

"The history of federal environmental assessment of federal projects and the Environment Minister's comments to this committee indicate that Ministers have resisted the creation of any agency that would undermine their autonomy. C-13 responds to this imperative by creating one set of rules that have vastly different implications for the federal proponent of a project compared with a private-sector or provincial proponent."²⁸⁷

En effet, la CEA souligne que le ministre responsable qui est le promoteur d'un projet a aussi le contrôle sur le processus et le pouvoir de décision alors que les promoteurs privés ou provinciaux sont pris entre les objectifs politiques du ministre et les groupes sociaux.

Malgré le maintien du principe d'auto-évaluation et l'opposition intra-étatique à la centralisation du processus, la loi présentée et adoptée par le

286 Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1987) Améliorer l'évaluation environnementale fédérale - un document de travail, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 13.

287 Canadian Electrical Association, Mémoire déposé devant le comité législatif sur le projet de loi C-13, 6.

gouvernement et le Parlement a pour conséquence d'accroître les pouvoirs du ministre de l'Environnement face aux ministres responsables dans le domaine des évaluations environnementales.

Sur la base de notre analyse, deux conclusions sont possibles. L'orientation générale de la réforme sur le plan de la centralisation du processus représente un compromis entre les forces écologiques, les groupes patronaux et le personnel politique. Le ministère de l'Environnement et les groupes écologiques ont réussi à imposer une certaine centralisation du processus au profit du ministre de l'Environnement. Dans cette éventualité, il n'est pas certain que le ministère de l'Environnement lui-même ait poussé pour l'abandon du principe d'auto-évaluation et il est certain que plusieurs ministères et les groupes patronaux ont résisté à une telle centralisation.

Il est également possible de voir la loi comme un compromis entre forces bureaucratiques uniquement qui, répondant au besoin de redonner une certaine crédibilité au processus, se soient entendues pour accroître les pouvoirs du ministre de l'Environnement sur le processus sans pour autant remettre en question le pouvoir final de décision des autorités responsables. Dans cette perspective, les bureaucrates et politiciens répondraient principalement à des considérations de nature intra-étatique.

Dans tous les cas nous pouvons conclure à une certaine autonomie des gestionnaires d'État dans l'élaboration de préférences distinctes. La première interprétation confère également une influence particulière aux groupes sociaux

sur l'orientation de la réforme. C'est d'ailleurs une conclusion qui recoupe favorablement les conclusions des autres parties de ce chapitre. En effet, les conclusions générales de notre analyse de l'influence des divers acteurs dans le processus de réforme qui mena à l'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale devraient souligner l'influence particulière des gestionnaires d'État au sein de la triade du pouvoir. Les gestionnaires d'État semblent avoir non seulement élaboré des préférences distinctes sur l'orientation souhaitable de la réforme du processus d'évaluation mais ils semblent également avoir réussi à influencer d'une façon des plus significatives la nouvelle loi. Les groupes sociaux semblent également avoir eu un impact significatif sur la réforme. D'ailleurs, leur influence s'est fait sentir particulièrement au cours de la phase parlementaire du processus de réforme. Finalement, les associations capitalistes semblent avoir eu une influence marginale sur la nature de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Nous avons donc terminé notre évaluation et analyse de la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale. Nous avons tenté de le mettre en rapport avec les préférences des principales forces politiques s'étant exprimé sur l'orientation de la réforme afin de cerner l'influence des divers intervenants. Avant de tirer des conclusions définitives sur la dynamique politique de la réforme actuelle en matière d'évaluation environnementale, il importe de revenir sur les principales conclusions de cette section et de les mettre en rapport avec le modèle théorique défini au chapitre 1. Ce sera l'objet de notre prochaine et dernière section.

Conclusion et synthèse

Avant d'entreprendre notre étude de cas, nous avons posé, sur la base de notre cadre théorique, deux hypothèses générales qui visaient à expliquer l'orientation de la réforme de 1992 en matière d'évaluation environnementale. Il est maintenant utile de les rappeler. Ces hypothèses se lisaient comme suit :

1. La réforme de 1992 de la politique canadienne en matière d'évaluation environnementale, culminant avec l'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, est la résultante d'un processus de négociation et d'affrontement entre les gestionnaires d'État, les associations capitalistes et les groupes sociaux intéressés par ce champ d'activité.
2. Les gestionnaires d'État ont démontré généralement un degré significatif d'autonomie dans l'élaboration et l'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale bien qu'ils furent parfois limités par les pressions des groupes sociaux et des intérêts capitalistes.

Afin de pouvoir infirmer ou confirmer ces hypothèses, il importe de revenir sur les principales conclusions de notre étude empirique afin d'y chercher deux éléments. D'abord, nous devrions pouvoir cerner la présence de préférences distinctes entre les gestionnaires d'État, les associations capitalistes et les groupes sociaux. En effet, le sens de notre première hypothèse est de postuler la présence de trois types de forces distinctes et autonomes qui s'affrontent à travers le processus de décision dans le but de faire prévaloir

leurs intérêts particuliers. Si la présence de ces trois forces politiques n'est pas discernable, notre première hypothèse semblerait peu valable.

Ensuite, il devrait être possible de conclure que l'orientation et la nature de la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale sont en bonne partie attribuables aux préoccupations étatiques tout en démontrant une certaine influence des groupes sociaux et des intérêts capitalistes. La nature de cette deuxième hypothèse découle globalement du type de rapport de pouvoir que nous avons postulé comme étant au centre de la triade du pouvoir et d'un jugement initial sur notre étude de cas. Nous avons avancé que les gestionnaires d'État faisaient généralement preuve d'un grand degré d'autonomie dans l'élaboration de préférences distinctes sur des questions de politique publique et qu'ils étaient entièrement capable de tenter de les imposer. Nous prétendions également que, dans le cas de cette réforme en matière d'évaluation environnementale, les buts des forces étatiques avaient, en grande partie, prévalu. Dans la perspective de notre cadre théorique, il devrait également être possible de cerner une certaine influence de la part des associations patronales et des groupes écologiques sur le résultat final.

Gestionnaires d'État et groupes d'intérêts

Les résultats de notre partie empirique nous amènent à confirmer la présence de trois types d'acteurs aux préférences distinctes. Une analyse des diverses représentations faites au cours de la réforme de 1992 a clairement mis

en relief l'opposition entre le personnel étatique, les groupes écologistes et les associations patronales sur plusieurs questions.

A cet égard, les positions des intervenants sur la question du champ d'application souhaitable pour le nouveau processus sont éloquentes. Les groupes écologistes et les associations capitalistes se sont nettement opposés à la volonté des gestionnaires d'État d'accroître, ou de regagner, leur marge discrétionnaire dans l'application du processus d'évaluation environnementale. Alors que les promoteurs craignaient que la présence du pouvoir discrétionnaire engendre des incertitudes défavorables à l'investissement et à la croissance économique, les écologistes étaient particulièrement inquiets de voir le personnel politique en profiter pour soustraire des projets de développement économique important à une évaluation environnementale adéquate. Malgré la forte opposition des principales forces politiques de la société civile, les gestionnaires d'État ont mis de l'avant et fait adopter une loi qui aura pour conséquence d'accroître de façon importante la marge discrétionnaire des élus et des bureaucrates dans la réalisation d'évaluation environnementale par rapport au Décret depuis l'interprétation des tribunaux.

Sur ce point, les préférences étatiques semblent être directement liées aux intérêts institutionnels des gestionnaires d'État. Leur position vise essentiellement à éviter que leurs actions autonomes ne soient contraintes par un cadre législatif trop sévère. En s'assurant un pouvoir discrétionnaire important, les gestionnaires d'État veulent s'assurer que leurs institutions demeureront flexibles dans leurs réponses aux problèmes qui pourraient se

poser dans l'avenir. Cette marge de manoeuvre permettra aux gestionnaires d'État de mieux adapter leurs réponses aux demandes d'évaluation en fonction du contexte politique et économique présent. De plus, la discrétion ministérielle réduit les possibilités de recours judiciaires contre les décisions d'un ministre et de son ministère. Il s'agit donc d'un outil pour se protéger contre des poursuites potentiellement nuisibles par les groupes sociaux et les associations capitalistes.

D'autres aspects du débat tel que la portée des évaluations et le degré de centralisation souhaitable pour le processus au sein de la bureaucratie fédérale ont également mis en relief des positions radicalement opposées entre les groupes écologiques et les associations patronales. La question de la coopération entre paliers de gouvernement a eu le même effet. Les groupes écologiques se sont montrés nettement favorables à l'existence d'un rôle important pour le gouvernement fédéral dans le domaine de l'évaluation environnementale et se sont unanimement opposés à la délégation des examens publics aux gouvernements provinciaux. Les associations patronales ont défendu la position contraire. Elles ont presque toutes revendiqué un rôle minimal pour le gouvernement central. Souhaitant l'abolition de tout double emploi, les promoteurs ont demandé que les gouvernements provinciaux se voient accorder la responsabilité première des évaluations environnementales, le gouvernement fédéral ne devant intervenir que dans les cas où une évaluation provinciale était impossible ou difficilement réalisable.

La question fédérale-provinciale a également clairement mis en relief l'autonomie des préférences étatiques. La nouvelle loi permet sur ce point un

retour aux arrangements administratifs avec les provinces et rétablit ainsi un mode plus flexible de relations intergouvernementales dans le domaine de l'évaluation environnementale. Notre analyse a démontré que le retour d'une certaine flexibilité était une préoccupation importante du personnel politique et bureaucratique fédéral. Nous avons cependant observé que, bien que favorisant un régime administratif plus flexible pour les fonctionnaires fédéraux, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ne correspond pas aux exigences et revendications particulières des gouvernements provinciaux. Par exemple, les particularités structurelles du processus d'évaluation québécois rend difficile la substitution des examens préalables et des études approfondies. Cette différence structurelle a pour conséquence d'imposer le processus fédéral à l'administration québécoise. Malgré les représentations personnelles et les contestations publiques du ministre de l'Environnement du Québec par le biais des médias et de l'Assemblée Nationale, le gouvernement fédéral n'a pas modifié sa position. D'ailleurs, les pressions des autres gouvernements provinciaux, par le biais du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), n'ont pas eu plus de succès. Ainsi, il apparaît difficile de conclure que la position du gouvernement fédéral découle d'une négociation ou d'un compromis véritable avec les gouvernements provinciaux dans le contexte fédéral. Il semble plus juste de conclure que les gestionnaires d'État fédéraux, préoccupés par la gestion du processus dans le contexte du fédéralisme canadien, aient mis de l'avant un cadre législatif leur semblant préférable.

Cette position adoptée par les gestionnaires d'État fédéraux traduit la prédominance d'une perspective fédérale au sujet de la coordination des

processus entre paliers de gouvernement. Peu d'importance semble avoir été accordée aux revendications particulières des gouvernements provinciaux. Les préférences des gestionnaires d'État semblent avoir été marquées par le souci d'adapter le mécanisme de délégation et de coordination des processus aux particularités institutionnelles et procédurales du processus d'évaluation fédéral. Malgré les interventions nombreuses du Québec, par exemple, qui soulignaient l'incompatibilité de l'approche fédérale avec les institutions et procédures québécoises, les gestionnaires d'État fédéraux ont persisté à mettre de l'avant un mécanisme de coordination qui répondait principalement à leurs besoins institutionnels.

Dans ce contexte, les préférences des gestionnaires d'État semblaient également concorder avec la position défendue par la majorité des groupes environnementaux s'étant exprimés publiquement sur la question. Finalement, un appui mutuel entre les gestionnaires d'État et les écologistes semble avoir prévalu sur les positions défendues par les associations patronales et les gouvernements provinciaux.

En définitive, il nous semble donc possible de confirmer notre première hypothèse. La réforme de l'évaluation environnementale en 1992 semble avoir donné lieu à un processus d'affrontements et de négociations entre les gestionnaires d'État, les groupes sociaux et les associations capitalistes aux préférences distinctes et autonomes. Les trois types d'intérêts semblent avoir fait valoir des préférences distinctes sur les divers enjeux et les ont exprimés publiquement.

Bureaucratie et autonomie de l'État

Sur le plan de la capacité des gestionnaires d'État à imposer leurs préférences sur la société politique, notre étude de cas nous apparaît également plutôt concluante. En effet, nous sommes d'avis que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, adoptée par la Chambre des communes en mars 1992, répond en grande partie à des préoccupations strictement étatiques. Toutefois, sur plusieurs points, il est également possible de percevoir l'influence de la société politique sur la nouvelle loi, particulièrement celle des groupes écologiques.

Notre analyse de la dynamique politique présente lors des premières années du processus a mis en relief l'importance des luttes intra-bureaucratiques dans la détermination des préférences de l'État. Le ministre de l'Environnement, son Administration et le Bureau fédéral d'évaluation environnementale semblent avoir fait face à une opposition significative de la part de certains ministères. Selon toute vraisemblance, les fonctionnaires et les ministres fédéraux craignaient et s'opposaient à toute réforme qui aurait eu pour conséquence de centraliser le pouvoir dans les mains du ministre de l'Environnement et de permettre au ministère de l'Environnement de s'immiscer dans leurs processus de décision et de planification.

Cette observation souligne l'importance des préférences des gestionnaires d'État dans le jeu des forces politiques influençant l'élaboration des politiques publiques. La volonté des bureaucrates de maximiser les intérêts institutionnels

et de protéger les champs de compétence de leurs ministères respectifs semblent constituer un élément important pour expliquer la dynamique politique entourant la réforme de l'évaluation environnementale. Elle contribue à expliquer l'orientation finale de la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale.

Sur la question de la centralisation du processus, en particulier, l'orientation définitive de la réforme nous est apparue comme une forme de compromis entre les forces bureaucratiques oeuvrant dans le secteur de l'environnement et les ministères risquant de souffrir une perte de contrôle et d'autonomie dans le cas d'une centralisation du processus d'évaluation. La nécessité d'accroître le contrôle du ministre de l'Environnement sur le processus afin de rétablir sa crédibilité auprès du public s'est heurtée au refus des fonctionnaires de céder une partie importante de leurs pouvoirs et de permettre au ministre de trop s'immiscer dans les processus de planification sectoriels. Ainsi, bien qu'augmentant le rôle du ministre de l'Environnement, selon la volonté de son ministère et des groupes écologiques, la nouvelle loi ne remet aucunement en question le principe de l'auto-évaluation, ce qui concorde avec les revendications des milieux patronaux et des bureaucrates des autres ministères.

Les interprétations judiciaires du Décret de 1984 ont eu des conséquences significatives sur la dynamique politique entourant la réforme de 1992. En rendant impossible la poursuite des accords fédéraux-provinciaux sur la délégation des responsabilités et en éliminant la marge discrétionnaire des

gestionnaires d'État, ces jugements ont affirmé la nécessité d'une réforme pour plusieurs bureaucrates et politiciens. Il devenait impératif de remplacer le processus existant par un processus qui permettrait une certaine discrétion politique et administrative dans son application.

Ce nouvel impératif bureaucratique s'est traduit par les nouvelles dispositions législatives sur la coopération fédérale-provinciale et le champ d'application du processus. Dans les deux cas, nous avons conclu que la nouvelle loi répondait surtout aux préférences du personnel étatique fédéral. Les nouvelles dispositions pertinentes pour déterminer le champ d'application du processus vont résulter principalement en un accroissement de la marge discrétionnaire des politiciens et bureaucrates. Or, cette discrétion est contestée fortement par les groupes écologistes et les associations capitalistes; les premiers y voyant une façon de ne pas évaluer des projets politiquement importants et les seconds y voyant la source d'incertitudes nuisibles au climat d'investissement et à la croissance industrielle. Évaluer le champ d'application du processus en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale est difficile. L'utilisation que le gouvernement fera de son large pouvoir réglementaire et de sa marge discrétionnaire en déterminera largement l'étendue.

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale permettra la délégation des examens préalables et des études approfondies aux provinces et la reprise des arrangements administratifs qui caractérisaient le régime précédant l'interprétation judiciaire du Décret. Nous avons cependant conclu que la

nature de la nouvelle loi sur ce point ne semblait pas correspondre aux exigences et revendications provinciales en la matière. Le cas de la province de Québec fut utilisé pour illustrer cette divergence entre l'orientation générale souhaitée par les gestionnaires fédéraux pour un système de coopération fédérale-provinciale plus flexible et les revendications particulières des intervenants provinciaux. Or, si certaines mesures de coordination des processus furent introduites, les revendications particulières des provinces furent largement ignorées. Sur la question de la délégation des examens par commission et la création d'un organisme fédéral-provincial chargé de régler les différends et de négocier des arrangements particuliers, les revendications provinciales ont été complètement ignorées.

Les revendications patronales en faveur de la substitution complète des processus en faveur des provinces et des mesures de coopération plus étendues ont également eu peu d'influence sur la décision finale. Les groupes écologiques semblent avoir eu beaucoup plus d'influence. Favorisant une présence maximale du gouvernement fédéral au détriment des provinces, ils semblent avoir prévalu dans le processus décisionnel. Un accroissement des exigences concernant l'établissement des examens conjoints lors de l'introduction des amendements au projet de loi en octobre 1991 témoigne probablement de leur influence. De plus, bien qu'elle permette une délégation des examens préalables et des études approfondies, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ne permet pas la délégation du pouvoir de décision des ministres fédéraux. Sous le Décret, les arrangements administratifs permettaient au gouvernement fédéral de se retirer complètement de

l'évaluation des projets et de ne pas se prononcer du tout sur la valeur d'un projet. On observe donc une affirmation de la présence fédérale dans le domaine de l'évaluation environnementale, un élément qui ne peut être attribuable qu'aux gestionnaires d'État fédéraux ou à l'influence des groupes écologiques.

L'interprétation judiciaire du Décret et les conséquences qu'elle a eu sur la dynamique des forces politiques entourant la réforme de l'évaluation environnementale mettent deux éléments en relief. D'abord, elles soulignent le rôle clé que peut jouer le système judiciaire dans le jeu des forces politiques influençant l'élaboration de la politique publique. Dans le cas de la réforme de l'évaluation environnementale, l'action du système judiciaire a causé un renversement considérable de l'attitude des gestionnaires d'État face à la réforme. Demeurant opposés à une centralisation du pouvoir dans les mains du ministre de l'Environnement, les gestionnaires étatiques se sont montrés beaucoup plus ouvert à la réforme à la suite de l'interprétation du Décret par les tribunaux. Cette conséquence importante des jugements ne fut certe pas prévue par les groupes sociaux à l'origine de ces contestations juridiques. Mais l'impact du judiciaire sur le politique demeure très important.

Cet élément met en relief l'importance de l'impact des structures de l'État canadien sur la dynamique entre les divers intervenants autour d'une décision particulière. Dans le cas présent, la division de l'État entre divers branches distinctes a permis aux groupes environnementaux et aux citoyens de profiter de plusieurs points d'accès pour influencer le comportement gouvernemental et bureaucratique. Incapables de forcer une évaluation environnementale

adéquate par le biais de pressions politiques, les groupes environnementaux ont pu influencer le cours des événements par le biais de l'appareil judiciaire. Les jugements Oldman River et Rafferty-Alameda constituent également des victoires politiques importantes sur la bureaucratie et le gouvernement.

Le recours aux tribunaux par ces groupes a aussi, et peut-être surtout, a eu pour effet de mettre les déficiences du processus d'évaluation environnementale fédéral sur la place publique. A travers les médias, l'action judiciaire des groupes a réussi à ouvrir le débat et le processus d'influence sur la question des responsabilités fédérales en matière d'environnement. Accusés d'ignorer les conséquences environnementales de ses actes au nom du développement économique ou encore d'intervenir de façon éhontée dans les compétences provinciales, le gouvernement fédéral se trouvait soudainement sous pression et sur la défensive dans le domaine de l'évaluation environnementale. De plus, une fois la force et l'étendue du Décret de 1984 reconnues et publicisées, il devenait plus difficile pour les gestionnaires d'État de soutenir une réforme qui représenterait un recul important en rapport au système actuel.

Cette situation a très certainement eu pour effet d'élargir le processus d'influence et de modifier la dynamique des forces politiques. Avec l'attention des médias, les revendications des écologistes et l'opposition des provinces, les coûts politiques d'une mauvaise manoeuvre des gestionnaires d'État fédéraux devenaient élevés. Conséquemment, sa réceptivité aux diverses revendications aurait pu s'accroître. Bien que difficile à prouver, il est fort probable que le degré important de visibilité de la question de l'évaluation environnementale ait

contribué à augmenter particulièrement l'influence des groupes écologiques dans le processus de réforme.²⁸⁸ Nous avons noté précédemment l'influence que ces groupes semblent avoir eu sur la définition des effets environnementaux à prendre en considération dans l'évaluation environnementale fédérale et lors d'examen conjoints. Ils semblent également avoir joué un rôle significatif dans la décision d'accroître la participation publique dans le processus d'évaluation. L'ajout de la disposition législative sur le fonds d'aide aux intervenants est un autre exemple de cet influence.

L'influence significative des groupes écologiques sur certains aspects de la réforme nous amène à faire une autre remarque sur notre cadre théorique. Dans le premier chapitre de ce travail, nous avons refusé d'accorder un avantage prépondérant à un groupe d'intérêt particulier. Selon nous, la professionnalisation, l'expansion des valeurs post-matérialistes dans nos sociétés et certains facteurs législatifs et programmes étatiques favorisaient une participation significative des groupes sociaux à la triade du pouvoir. Les groupes patronaux demeuraient une force particulièrement importante grâce à leurs avantages en terme de ressources humaines et financières. Toutefois,

²⁸⁸ La méthodologie employée dans cette thèse rend difficile de conclure avec certitude sur ce point. Dans le contexte de notre cadre d'analyse, il faudrait pouvoir démontrer que l'interprétation de la conjoncture politique par les gestionnaires d'État mettait en relief l'importance de satisfaire plus à fond les revendications environnementales pour avancer leurs propres intérêts. Or une analyse plausible de l'évolution de la conjoncture et de son interprétation par les gestionnaires d'État nécessiterait un travail d'une dimension trop importante pour être entrepris dans cette thèse. Toutefois, comme nous tentons de la démontrer au cours de notre analyse, il apparaît indéniable que les groupes environnementaux ont influencé substantiellement l'orientation de la réforme, particulièrement au cours de la phase parlementaire. De plus, certaines déclarations de gestionnaires d'État laissent sous-entendre que la conjoncture politique leur était favorable. Voir Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, Fascicule no.2, 24.

aucun des trois pôles de la triade du pouvoir ne se voyait assurer une influence déterminante et permanente dans le processus décisionnel.

Or au cours de notre étude de cas, nous avons observé peu d'influence des associations patronales sur l'orientation finale de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Parmi ses cinq aspects étudiés, la nouvelle loi semble traduire leurs préférences uniquement dans le cas de la centralisation du processus. Comme nous l'avons déjà souligné, cette loi semble découler d'une forme de compromis entre ceux qui préféraient maintenir le principe de l'auto-évaluation et ceux qui auraient préféré une centralisation beaucoup plus importante aux mains du ministre de l'Environnement ou de l'Agence. En revanche, même dans ce cas, l'opposition à une centralisation trop importante du processus peut être attribuée au moins en partie aux bureaucrates et aux politiciens fédéraux des autres ministères.

Plusieurs groupes écologiques avaient décrié la tendance vers le rétablissement d'une marge discrétionnaire importante au cours du débat sur la réforme. Ils voyaient dans cette tentative une influence des milieux d'affaires en collusion avec les gestionnaires d'État. Cette marge discrétionnaire permettrait ensuite de soustraire des projets de développement au processus d'évaluation environnementale. Toutefois nous avons souligné l'opposition des groupes patronaux à ce pouvoir discrétionnaire. Nous ne pouvons donc pas souscrire à cette version des faits. A la limite, si l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires et réglementaires devait se solder en une réduction importante du champ d'application du processus, il serait alors plus plausible de l'expliquer

par le souci et l'intérêt des gestionnaires d'État pour la croissance économique. En optant pour l'accroissement de leur pouvoir discrétionnaire, les gestionnaires d'État peuvent choisir d'intervenir dans les cas où leurs intérêts électoraux et bureaucratiques seraient mieux servis par une évaluation que par la réalisation immédiate d'un projet. L'essentiel de l'analyse devient alors axé sur les gestionnaires d'État et leurs intérêts et non sur l'influence directe des promoteurs ou sur l'importance invariable de la croissance.

En définitive, il nous apparaît possible de maintenir notre seconde hypothèse. La nature et l'orientation générale de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale nous semble répondre largement à des préoccupations bureaucratiques et étatiques. Toutefois, l'influence des groupes écologiques nous semble évidente sur plusieurs aspects de la réforme. L'influence des associations capitalistes est ce qui semble avoir été le moins important dans l'ensemble du jeu des forces politiques. En guise d'explication de cette prépondérance des groupes écologiques parmi les intervenants sociétaux, nous pouvons identifier la conjoncture favorable aux revendications environnementales. L'impact médiatique des jugements sur l'évaluation environnementale et leurs conséquences politiques encourageaient une réforme plus progressiste du point de vue des revendications écologiques.

Nous pouvons également souligner que les conclusions générales de notre étude rejoignent généralement les conclusions d'auteurs qui se sont penchés auparavant sur l'étude de l'évolution des processus d'évaluation

environnementale d'un point de vue de la dynamique politique. Comme Formby, Reese et Caldwell en particulier²⁸⁹, nous avons observé l'influence particulière des gestionnaires d'État dans l'évolution des processus d'évaluation environnementale. La nature même des processus d'évaluation environnementale encourage peut-être particulièrement l'expression de l'influence et des préférences étatiques : en tant que réforme du processus décisionnel en soi, le processus touche directement les intérêts des gestionnaires d'État. Conséquemment, leur influence et leurs préférences distinctes pourraient être particulièrement évidentes dans ce domaine de la politique publique. Mais, c'est peut-être aussi simplement la reconnaissance du caractère proprement politique de la politique publique. La reconnaissance du fait que les décisions administratives d'importance résultent d'un processus politique d'affrontements et de négociations entre forces politiques qui cherchent à promouvoir leurs intérêts spécifiques.

²⁸⁹ Voir notre revue de la littérature précédente au chapitre 2.

Bibliographie

A. Sources secondaires

- Baber, Walter F. (1988), «Impact Assessment and Democratic Politics», Policy Studies Review, VIII : 1, 172-178.
- Bartlett, Robert V. (1988), «Policy and Impact Assessment : An Introduction», Policy Studies Review, VIII : 1, 73-74.
- Bentley, Arthur F. (1935), The Process of Government, Evanstown, Principia Press of Illinois.
- Berger, Thomas R. (1977), Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Toronto, James Lorimer.
- Berkes, Fikret (1988), "The Intrinsic Difficulty of Predicting Impacts: Lessons from the James Bay Hydro Project", Environmental Impact Assessment Review, VIII:3, 201-221.
- Bidwell, Robin, Frans Evers, Paul de Jongh et Lawrence Susskind (1987), "Public Perceptions and Scientific Uncertainty: The Management of Risky Decisions", Environmental Impact Assessment Review, VII:1, 5-23;
- Block, Fred (1977), "The Ruling Class does not Rule", Socialist Review, 33, 6-27.
- Block, Fred (1980), "Beyond Relative Autonomy : State Managers as Historical Subjects", Socialist Register 1980, 227-242.
- Bowden, Marie-Ann et Fred Curtis (1988). "Federal EIA in Canada: EARP as an Evolving Process", Environmental Impact Assessment Review, no.8, 97-106.
- Bowles, Samuel et Herbert Gintis (1982), "La crise du capitalisme démocratique libéral aux États-Unis", Les Temps Modernes, no.430 et no.431, 2011-2033 et 2133-2139.
- Bowles, Samuel et Herbert Gintis (1989), "Democratic demands and Radical rights", Socialist Review, XIX : 4, 57-72.
- Brand, Karl-Werner (1990), "Cyclical aspects of new social movements: Waves of cultural criticism and mobilization cycles of new middle-class radicalism", dans Russel Dalton et Manfred Kuechler (sous la dir. de), New Social and Political Movements in Western Democracies, Cambridge, Polity Press, 23-41.

- Buttel, Frederick H. (1985), «Environmental Quality and the State : Some Political-Sociological Observations on Environmental Regulation», Research in Political Sociology, vol. 1, 167-188.
- Cairns, Alan C. (1977), "The Governments and Societies of Canadian Federalism", Revue canadienne de science politique, X:4, 695-725.
- Cairns, Alan C. (1986), "L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société civile au Canada", dans Keith Banting (sous la dir. de), L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 59-96.
- Caldwell, Lynton K. (1988), «Environmental Impact Analysis (EIA) : Origins, Evolution, and Future Directions», Policy Studies Review, VIII : 1, 75-83.
- Castrilli, J.F. et Toby Vigod (1989), Les pesticides au Canada : étude de la législation et de la politique fédérales, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 40-42.
- Catalano, Ralph, Stephen J. Simmons et Daniel Stokols (1988), "Adding Social Science Knowledge to Environmental Decision Making", Natural Resources Lawyer, VIII:1, 41-59.
- Coleman, William (1986), "The Capitalist Class and the State: Changing Roles of Business Interest Associations", Studies in Political Economy, no.20, 135-159.
- Coleman, William D. (1988), Business and Politics: A Study of Collective Action, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Coleman, William D. et Henry J. Jacek (1983), "The Roles and Activities of Business Interest Associations in Canada", Revue canadienne de science politique, XVI:2, 268-271.
- Commission Mondiale sur l'environnement et le développement (1988), Notre avenir à tous, (Rapport Brundtland), Montréal, Éditions du Fleuve.
- Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1986), Learning from experience: A State-of-the-art review and evaluation of the environmental impact assessment audits, par David A. Munro, Thomas J. Bryant, et A. Matte-Baker, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada.
- Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1989) The place of negotiation in environmental assessment, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.
- Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1990), L'intégration des considérations environnementales à la politique gouvernementale, par François Bregha et alt., Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1990), Participation du public au développement des ressources après l'approbation des projets, par Maureen Bush, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1990), Processus d'EIE et Prise de décision, par Yves Phaneuf, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (1990), Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun, par Peter Jacobs et Barry Sadler, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Dahl, Robert (1967), Pluralist Democracy in the United States, Chicago, Rand McNally.

Dahl, Robert (1972), Democracy in the United States: Promise and Performance, Chicago, Rand McNally.

Dahl, Robert (1985), A Preface to Economic Democracy, Chicago, University of Chicago Press.

Dryzek, John S. (1990), "Designs for environmental discourse: The greening of the administrative state?" dans Robert Paehlke et Douglas Torgeson, Managing Leviathan: Environmental politics and the administrative state, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 97-164.

Emond, D.P., (1985) "The legal framework of environmental impact assessment in Canada and application of the legislation", in J.B.R. Whitney et V.W. Maclaren, eds., Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience, Toronto, Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 53-75.

Emond, P.D. (1978), Environmental Assessment Law in Canada, Toronto, Emond-Montgomery.

Emond, Paul (1975), «Participation and the Environment : A Strategy for Democratizing Canada's Environmental Protection Laws», Osgoode Hall Law Journal, XIII : 3, p. 783-837.

Emond, Paul (1986), «La politique et le droit de l'environnement : un examen de l'expérience canadienne», dans Ivan Bernier et Andrée Lajoie (sous la dir. de), La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Evans, P., D. Rueschemeyer et T. Skocpol (sous la dir. de) (1985), Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press.

- Formby, John (1987), "The Australian Government's experience with Environmental Impact Assessment", Environmental Impact Assessment Review, VIII:3, 207-227.
- Franks, C.E.S. (1985), "Debates and Question Period in the Canadian House of Commons: What Purpose Do They Serve?", American Review of Canadian Studies, no.15, 1-15.
- Franks, C.E.S. (1987), The Parliament of Canada, Toronto, University of Toronto Press.
- Gariépy, G., O. Soubeyran et G. Domon (1986), «Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs», Cahiers de géographie du Québec, XXX : 79, 21-40.
- Hébert, Monique et James Robertson (1992) La décision rendue dans la cause du barrage de la rivière Oldman et ses répercussions sur les recommandations formulées dans l'étude du comité concernant la répartition des compétences en matière d'environnement - Document préparé à l'intention du comité permanent de l'environnement de la Chambre des Communes, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division du droit et du gouvernement.
- Inglehart, Ronald (1990), "Values, Ideology, and Cognitive Mobilization in the New Social Movements", dans Russel Dalton et Manfred Kuechler (sous la dir. de), New Social and Political Movements in Western Democracies, Cambridge, Polity Press, 43-66.
- Knuttila, Murray (1987), State Theories - From liberalism to the challenge of feminism, Toronto, Garamond Press.
- Lang, Reg (1979), "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric?" dans William Leiss, éd., Ecology versus Politics in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 227-245.
- Lassailly, J.-V. (1983), «Un développement contesté : Amérindiens et écologistes face aux aménagements hydro-électriques dans la province de Québec», Hommes et Terres du Nord, no 2.
- Lindblom, Charles (1977), Politics and Markets, New York, Basic Books.
- Lowi, Theodore (1979), The End of Liberalism, rev. ed., New York, Norton.
- McFarland, Andrew (1987), "Interest Groups and Theories of Power in America", British Journal of Political Science, vol.17, 129-147.
- Morrison, Helen (1990), Résumé législatif - Projet de loi C-78 - Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

- Nordlinger, Eric A. (1981), On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge, Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, Harvard University Press.
- Orloff, Ann S. (1988), "The Political Origins of America's Belated Welfare State", dans Margaret Weir, Ann S. Orloff et Theda Skocpol (sous la dir. de), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton, Princeton University Press, 37-80.
- Pachlke, Robert (1980), "James Bay Project: Environmental Assessment in the Planning of Resource Development" dans O.P. Dwivedi, éd., Resources and the Environment: Policy Perspectives for Canada, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 133-153.
- Paehlke, Robert (1981), «Environnementalisme et syndicalisme au Canada anglais et aux États-Unis», Sociologie et Sociétés, XIII : 1, 161-179.
- Pal, Leslie A. (1988), State, Class and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 94-135.
- Parenteau, René, A. Benoist et R. Bergeron (1985), La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement, Montréal, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.
- Pross, A. Paul (1985), "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", Revue canadienne de science politique, XVII:2, 235-266.
- Pross, A. Paul (1986), Group Politics and Public Policy, Toronto, Oxford University Press.
- Rees, William E. (1979), Reflections on the Environmental Assessment and Review Process - A Discussion Paper, Vancouver, Canadian Arctic Resources Committee. Ce texte est disponible aux Archives nationales du Canada.
- Robertson, James (1989), L'évaluation environnementale au Canada : Propositions de réforme, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.
- Schrecker, Ted (1992), "The Canadian Environmental Assessment Act: Tremulous Step forward, or Retreat into Smoke and Mirrors?", Canadian Environmental Law Reports, 5 C.E.L.R. (N.S.), 198.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research", dans Evans, P., D. Rueschemeyer et T. Skocpol (sous la dir. de) Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press, 5-30.

- Skogstad, Grace (1985), "Interest Groups, Representation and Conflict Management in the Standing Committees of the House of Commons", Revue canadienne de science politique, XVIII:4, 739-772.
- Smith, L. Graham (1991), "Canada's Changing Impact Assessment Provisions", Environmental Impact Assessment Review, XI:1, 5-11.
- Tester, F. et W. Mykes (1981), Social Impact Assessment: Theory and Practice, Calgary, Detselig Enterprises.
- Torgeson, Douglas (1980), Industrialization and Assessment - Social Impact Assessment as a Social Phenomenon, Toronto, York University Publications in Northern Studies.
- Torgeson, Douglas (1980), Industrialization and Assessment: Social Impact Assessment as a Social Phenomenon, Toronto, York University Publications in Northern Studies.
- Torgeson, Douglas (1990), "Limits of the administrative mind: The problem of defining environmental problems" dans Robert Paehlke et Douglas Torgeson (1990), Managing Leviathan: Environmental politics and the administrative state, Peterborough, Ontario, Broadview Press
- Vaillancourt, Jean-Guy (1981), "Évolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises : de la contre-culture et du conservationnisme à l'environnementalisme et à l'écossocialisme", Sociologie et sociétés, XIII : 1
- Vaillancourt, Jean-Guy (1982), "Le mouvement écologiste québécois des années 80", dans Serge Proulx et Pierre Vallières (sous la dir. de), Changer de Société : déclin du nationalisme, crise culturelle et alternatives sociales au Québec, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 143-163.
- Vogel, David (1983), "The Power of Business in America : A Re-appraisal", British Journal of Political Science, XIII : I, 19-43.
- Westman, Walter E. (1985), Ecology, Impact Assessment, and Environmental Planning, Toronto, John Wiley & Sons.
- Wilkinson, Paul (1974), «The role of public in environmental decision-making», O. P. Dwivedi, éd., Protecting the Environment : Issues and Choices — Canadian Perspectives, Toronto, Coop Clark Publishing, 231-250.
- Wilson, James Q. (1980), The Politics of Regulation, New York, Basic Books.
- Wilson, Jeremy (1992), "Green Lobbies: Pressure Groups and Environmental Policy" dans Robert Boardman, éd., Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process, Toronto, Oxford University Press.

B. Sources primaires

1. Politiques, Législations et Travaux parlementaires.

Bureau Fédéral d'Examen des Évaluations Environnementales (1983), Politique du Gouvernement du Canada établissant le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, non publié. (polycopié obtenu auprès du BFEEE)

Chambre des Communes (1990), Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, fascicules no.1-14, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Chambre des Communes (1991), Débats de la Chambre des Communes, vol.132, no.11-12, 31ème Session, 34ième Législature.

Chambre des Communes (1991), État des projets de loi et des motions, no.2, 31ème Session, 34ième Législature. (21 juin 1992)

Chambre des Communes (1991), Procès-Verbaux, no.12, 31ème Session, 34ième Législature. (29 mai 1991)

Chambre des Communes (1991), Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif C sur le projet de loi C-13, fascicules no.1-18, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Parlement du Canada (1984), Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Parlement du Canada (1985), Loi sur le ministère de l'Environnement, L.R.C. [1985] chap.E-10.

Parlement du Canada (1990), Projet de Loi C-78, «Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale», Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Parlement du Canada (1991), Projet de loi C-13 - «Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale», Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada. (1ière lecture)

Parlement du Canada (1992), Projet de loi C-13 - «Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale», Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada. (3ième lecture)

2. Mémoires déposés devant le Comité spécial sur le projet de loi C-78.

Alberta Chamber of Resources, BC and Yukon Chamber of Mines, BC and Saskatchewan Mining Associations (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Assembly of First Nations (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Association Canadienne de la Construction (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Association du barreau canadien (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Boothroyd, P. (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

British Columbia Public Interest Advocacy Centre (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Canadian Environmental Defence Fund (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Canadian Environmental Law Association (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Canadian Petroleum Association (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Canadian Wildlife Federation (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Centre québécois du droit de l'environnement (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Coalition du Cap-Breton pour la protection de l'environnement (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Congrès du Travail du Canada (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Conseil Canadien des Ministres de l'Environnement (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Dalhousie University, Faculty of Law (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

- Ecology North (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Edmonton Friends of the North Environmental Society (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Environmental Assessment Caucus (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Environmental Law Centre (Alberta) (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Friends of the Earth (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Friends of the Oldman River Society (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Grand Conseil des Cris (du Québec) (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Independant Petroleum Association of Canada (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Jacobs, Peter (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- McJannet, Rich (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Mining Association of Canada (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Noranda Inc. (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Rawson Academy of Aquatic Science (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Saskatchewan Action Foundation for the Environment (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.
- Sierra Club du Canada (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Slocan Valley Watershed Alliance (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Université de Waterloo, Département des études sur l'environnement et les ressources (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

West Coast Environmental Law Association (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Wylynko, Brad (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

Yukon Chamber of Mines (1990), Mémoire déposé devant le Comité spécial sur l'étude préliminaire du projet de loi C-78, non publié.

3. Mémoires déposés devant le Comité législatif sur le projet de loi C-13

Assemblée des Premières Nations (1991), Assembly of First Nations submission to the legislative review committee on Bill C-13: An Act to establish a federal environmental assessment process, non publié.

Association Canadienne des Pâtes et Papiers (1991), Bill C-13 - Canadian Environmental Assessment Act consolidated working draft of amendments for committee review, non publié.

Association canadienne du droit de l'environnement (1991), Preliminary response of the Canadian Environmental Law Association to the legislative committee on the proposed amendments to bill C-13, non publié.

Canadian Bar Association (Environmental Law Section) (1991), List of points prepared by the National Environmental Law Section to be addressed in testimony by representatives of the Canadian Bar Association appearing on October 31, 1991 before the House of Commons Committee on Bill C-13, non-publié.

Canadian Construction Association (1991), Bill C-13 - An Act to Establish a Federal Environmental Assessment Process, non publié.

Canadian Electrical Association (1991), Environmental Assessment Legislation: A Submission from Canada's Electrical Industry, non publié.

Canadian Petroleum Association (1991), CPA Brief to Legislative Committee on Bill C-13, non publié.

Conseil canadien des ministres de l'environnement (1991), Review of Proposed Amendments to Bill C-13 - An Act to Establish a Federal Environmental Assessment Process, non publié.

Conseil National des Autochtones du Canada (1991), Major Concerns with Bill C-13, non publié.

Environmental Assessment Caucus (1991), The proposed government amendments to Bill C-13 - The Canadian Environmental Assessment Act - A Discussion Paper, non publié.

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (Division des Ressources Renouvelables) (1991), Lettre adressée au président du Comité législatif sur le projet de loi C-13, non publié.

Gouvernement du Yukon (1991), Statement to the Common's special committee on Bill C-13 - the Canadian Environmental Assessment Act, non publié.

Mining Association of Canada (1991), Mining Association of Canada submission to the Special Legislative Committee on Bill C-13, non publié.

West Coast Environmental Law Association (1991), Recommendations for improvements to Bill C-13, the proposed Canadian Environmental Assessment Act including the Government's proposed amendments, non publié.

4. Jugements de la Cour fédérale et de la Cour Suprême

Cour d'appel fédérale (1990), Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement) (C.A.) [1990] 3 C.F.

Cour d'appel fédérale (1990), Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports) (C.A.), [1990] 2 F.C.

Cour d'appel fédérale (1991), Procureur général du Québec c. l'Office Nationale de l'Énergie, (C.A.).

Cour fédérale (1989), Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement) (1^{ère} inst.) [1989] 3 C.F.

Cour fédérale (1990), Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports) (1^{ère} inst.), [1990] 1 F.C.

Cour fédérale (1991), L'Administration régionale crie et Bill Namagoose c. Raymond Robinson, (1^{ière} inst.).

Cour suprême (1992), Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), non rapporté.

5. Ministère de l'Environnement (Canada)

Ministère de l'Environnement (Canada) (1987), Intégration des considérations d'ordre environnemental aux décisions d'ordre économique (présentation de principe), Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Ministère de l'Environnement (Canada) (1987), Livre vert sur la réforme du processus fédéral en matière d'évaluation environnementale, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, .

Ministère de l'Environnement (Canada) (1988), L'intégration des considérations d'ordre environnemental aux décisions d'ordre économique (rapport intérimaire), Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Ministère de l'Environnement (Canada) (1990), Communiqué - Le gouvernement fédéral rend publique sa réforme du processus d'évaluation environnementale, Ottawa, juin, 3 p.

Ministère de l'Environnement (Canada) (1990), Discours : Déclaration de l'honorable Robert de Cotret, Ottawa, Ministère de l'Environnement Canada.

Ministère de l'Environnement (Canada) (1990), Déclaration de l'honorable Robert de Cotret suite au dépôt de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, Ottawa, Ministère de l'Environnement Canada.

6. Conseil consultatif canadien de l'environnement

Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (1982), L'évaluation environnementale au Canada. Sommaire des pratiques actuelles - 1982, par William J. Couch, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (1989), L'évaluation environnementale au Canada. Sommaire des pratiques actuelles - 1988, par William J. Couch, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

Conseil consultatif canadien de l'environnement (1974), Mécanisme des évaluations environnementales pour le Canada, rapport no 1, Ottawa, Direction générale des services d'information, Ministère de l'Environnement Canada.

Conseil consultatif canadien de l'environnement (1988), L'évaluation environnementale : Partie intégrante du processus décisionnel à l'aube des années 90, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

7. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1975), Le pragmatisme dans les études d'impact, par R. R. Logie, Pages choisies I, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1979), Participation du public au processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, par F. G. Hurtubise et R. G. Connelly, Pages choisies II, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1980), Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, par F. G. Hurtubise et P. G. Wolf, Pages choisies III, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1981), Approbation des projets majeurs dans les régions éloignées : Point de vue du gouvernement, par Ewan Cotterill, Pages choisies V, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1981), Évaluation des incidences environnementales au Canada, par W. J. Couch, J. F. Herity et R. E. Munn, Pages choisies VI, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1981), L'aspect humain de l'évaluation des incidences environnementales : perspective fédérale, par Paul Wolf, Pages choisies VII, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1981), L'évaluation environnementale : sa nature et son orientation, par Ewan Cotterill, Pages choisies IV, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1982), Évaluations des incidences environnementales : Processus décisionnel du gouvernement en public, Par Raymond M. Robinson, Pages choisies X, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1982), L'environnement et le transport : Éviter les embouteillages, par Raymond M. Robinson, Pages choisies VIII, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1982), L'évaluation des incidences : Une technique en développement : une perspective fédérale, par Paul G. Wolf, Pages choisies IX, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1985), Gestion de l'environnement et évaluation des incidences environnementales : Leçons à tirer de

l'expérience canadienne et internationale, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1985), Le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale, Conférence du CIRL sur la loi sur les ressources naturelles, Par Raymond M. Robinson, Pages choisies XI, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1986), Participation du public du processus décisionnel du gouvernement, Par Ron Wallace, Pages choisies XIII, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1988), L'évaluation des incidences environnementales : Un outil de planification pour les projets d'expansion portuaire : L'expérience canadienne. - Rapport présenté au Séminaire international sur l'évaluation des incidences environnementales, Port de Baltimore, Baltimore, Par Guy Riverin, Pages choisies XV, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1988), Une réforme soutenable : Conférence 1988 — Le défi de la réforme, par John F. Herity, Pages choisies XIV, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1990), Fiches d'information - La réforme du processus d'évaluation environnementale, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1990), L'évaluation environnementale fédérale : nouvelles orientations, 13 fiches d'information, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (1990), La réforme du processus d'évaluation environnementale, 13 fiches d'information, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.