



**COMMENTAIRES RELATIFS AU
DOCUMENT DE TRAVAIL PUBLIÉ PAR
ECCC INTITULÉ « PROCÉDER À UNE
ÉVALUATION STRATÉGIQUE DES
CHANGEMENTS CLIMATIQUES »**

Soumis à Environnement et Changement climatique Canada

Équiterre, 31 août 2018

Analyse par Shelley Kath

Introduction

Équiterre est reconnaissant d'avoir l'occasion de soumettre à Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) le présent exposé en lien avec son document de travail intitulé « Procéder à une évaluation stratégique des changements climatiques ». Comme nous l'avons indiqué dans nos plus récents commentaires soumis le 6 avril 2018 sur le projet de loi C-69, Équiterre salue le fait que la *Loi sur l'évaluation d'impact* proposée fasse spécifiquement référence aux changements climatiques ainsi qu'aux obligations qui incombent au Canada de respecter ses engagements pris à l'international à cet égard, notamment dans les dispositions clés relatives aux éléments à considérer lors de l'évaluation d'impact d'un projet (a. 22(1)i)) ainsi qu'aux éléments à considérer lors de la détermination de l'intérêt public (a. 63(e)). Il convient ici de présenter le libellé exact de ces deux dispositions, lesquelles exigent textuellement la prise en compte de :

« [...] la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale et ses engagements à l'égard des changements climatiques; »

Nous sommes ravis de voir que le gouvernement passe à l'étape suivante en ce qui concerne le respect de ces dispositions proposées en amorçant l'élaboration d'un nouveau système d'évaluation stratégique des changements climatiques qui fournirait des directives « [...] sur la façon dont doivent être pris en considération les engagements en matière de lutte aux changements climatiques dans les évaluations d'impact » (page 1 du document de travail).

À propos d'Équiterre

Équiterre est un organisme de bienfaisance sans but lucratif qui possède des bureaux dans les villes de Montréal, Québec et Ottawa. Depuis plus de 20 ans, il œuvre à accroître la sensibilisation et plaide en faveur de politiques avisées sur les plans environnemental et énergétique au Québec, au Canada ainsi que sur la scène internationale. Depuis sa création en 1993, la principale mission d'Équiterre consiste à contribuer à l'émergence d'un mouvement social en encourageant citoyens, organisations et gouvernements à faire des choix écologiques, équitables et solidaires. Notre organisme compte 21 000 membres et plus de 130 000 sympathisants, en majorité dans l'est du Canada, et il gère le plus important programme d'agriculture soutenue par la communauté au monde, qui repose sur un réseau de plus de 120 fermes biologiques au Québec. En tant que chef de file qui se dévoue à l'ensemble des questions environnementales et énergétiques qui touchent le Canada, notamment les changements climatiques, l'énergie propre, le transport ainsi qu'une foule d'enjeux connexes, Équiterre est bien positionné pour émettre des commentaires relativement à l'élaboration d'une évaluation stratégique des changements climatiques.

Portée de nos commentaires

Les commentaires formulés par Équiterre dans le présent document sont principalement axés sur les enjeux liés au processus lui-même, plutôt que sur les éléments principaux d'une évaluation stratégique des changements climatiques énoncés dans le document de travail, pour les raisons exposées ci-après. Nous ne manquerons pas de détailler davantage les questions de fond au cours des étapes futures du processus, idéalement avant la publication du rapport d'évaluation stratégique et les consultations associées au projet de rapport dont il est question à la page 9 du document de travail.

Commentaires relatifs à l'élaboration d'une évaluation stratégique des changements climatiques

Équiterre souhaite signaler les préoccupations et enjeux suivants relativement au processus proposé dans le document de travail sur l'élaboration d'une évaluation stratégique des changements climatiques.

Les éléments permettant de déterminer si un projet est conforme avec les engagements et les politiques du Canada en ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques devraient être établis par un groupe d'experts indépendants, lequel ne devrait en aucun cas se trouver entravé par les suggestions du gouvernement que contient le document de travail.

Une grande partie du document de travail porte sur la présentation des éléments proposés d'une évaluation stratégique des changements climatiques. En tout respect, Équiterre croit qu'il est tout simplement prématuré de discuter de ce genre de détails à ce stade, surtout avant la création d'un groupe d'experts indépendants, ce que nous croyons être absolument essentiel pour assurer la crédibilité et l'efficacité de la démarche. Comme nous l'expliquons en détail ci-après, Équiterre insiste sur la nécessité de mettre sur pied un groupe d'experts indépendants afin de déterminer, d'une part, les questions, les méthodes et l'information essentielles à l'évaluation des impacts sur le climat de projets proposés et de déterminer, d'autre part, le processus d'évaluation de ces impacts en regard des engagements du Canada en matière de climat pris en vertu de l'Accord de Paris et du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques.

On retrouve un exemple fort éloquent du problème que pose la détermination prématurée d'éléments proposés d'une évaluation stratégique des changements climatiques, comme le gouvernement le fait dans le document de travail, dans l'établissement de la portée des émissions à considérer. On énumère en page 4 du document de travail quatre éléments principaux d'une évaluation stratégique des changements climatiques : la quantification des émissions de GES du projet, les seuils des émissions de GES, une planification en amont, et l'évaluation d'impact. Dans son explicitation du premier élément — la quantification des émissions de GES du projet —, le document de travail indique seulement que « les émissions en aval ne seraient pas évaluées ». Une telle approche constituerait une différence énorme — voire un pas en arrière — par rapport à la situation où nous nous trouvons dans le cas de projets tels que celui de l'oléoduc d'Énergie Est pour lequel le dernier groupe d'experts de l'Office national de

l'énergie (ONÉ) responsable de l'évaluation a établi que l'impact différentiel serait pris en compte, incluant les émissions en aval. Le fait que le gouvernement détermine des questions aussi vastes et controversées avant qu'un groupe d'experts n'ait même été convoqué remettrait en cause la sincérité du gouvernement à vouloir assurer une élaboration efficace, approfondie et objective d'un processus d'évaluation stratégique des changements climatiques.

Le gouvernement devrait créer un groupe d'experts totalement indépendants pour procéder à l'évaluation stratégique des changements climatiques, similaire à celui qui a procédé à l'examen des processus d'évaluation environnementale.

Dans un souci d'assurer la crédibilité, l'intégrité et l'efficacité de la démarche, Équiterre maintient qu'il est impératif que le gouvernement désigne un groupe d'experts indépendants et que celui-ci effectue les évaluations stratégiques. Le document de travail stipule en page 9 que le gouvernement envisage de « créer un groupe consultatif d'experts pour l'évaluation stratégique des changements climatiques ». Équiterre réitère qu'il est absolument essentiel qu'un groupe d'experts soit mis sur pied, et qu'il soit complètement indépendant du gouvernement. Nous recommandons de le désigner en tant que « groupe d'experts » et non en tant que « groupe consultatif d'experts » afin de mettre en lumière le fait que le rôle du groupe n'est pas de représenter les points de vue d'« intervenants » mais plutôt de fournir des conseils impartiaux d'experts.

Qui plus est, afin que les membres du groupe soient véritablement indépendants, Équiterre est d'avis qu'ils ne devraient pas être des employés actuels de l'industrie pétrolière ou gazière, ni la représenter (qu'il s'agisse de l'extraction ou du transport).

Tout comme le comité d'experts créé pour l'examen des processus d'évaluation environnementale, ce groupe devrait être constitué de professionnels qui possèdent une expertise avérée dans diverses disciplines étroitement liées à l'évaluation d'impact et aux changements climatiques (p. ex., des experts en science du climat, en économie du secteur de l'énergie, en impacts sociaux des changements climatiques, en transition équitable vers une économie de l'énergie propre, en évaluation des impacts environnementaux et sociaux, de façon générale). Aussi, les membres devraient provenir d'endroits diversifiés sur le plan géographique et assurer une représentation des collectivités autochtones.

Équiterre recommande en outre que le groupe d'experts reçoive le mandat de suivre un programme complet d'engagement du public dans le but de bénéficier de commentaires significatifs de la part de citoyens en ce qui concerne l'évaluation stratégique des changements climatiques. Pour ce faire, les ateliers publics itinérants utilisés par le comité d'experts qui a procédé à l'examen des processus d'évaluation environnementale pourraient servir de modèle.

Équiterre recommande en outre que l'on fournisse au groupe d'experts les ressources nécessaires pour susciter un engagement public significatif et qu'on fasse en sorte qu'il ait accès à toute l'expertise, l'information et les documents dont il aura besoin pour y parvenir.

Le groupe d'experts indépendants devrait se voir assigner un mandat élargi afin d'être en mesure de définir les questions, les méthodes et les informations d'experts qu'il juge importantes pour déterminer la conformité d'un projet avec les engagements et les politiques du Canada relativement aux changements climatiques.

Afin de procéder à une étude efficace et approfondie des enjeux, des politiques et des lois, et présenter un rapport exhaustif et solidement étayé sur l'évaluation stratégique des changements climatiques, le groupe d'experts indépendants devra bénéficier de termes de référence étendus. Plus particulièrement, Équiterre recommande que le mandat accorde au groupe d'experts suffisamment de liberté pour qu'il puisse poser toutes les questions et obtenir toutes les réponses qu'il juge pertinentes pour s'acquitter de sa tâche visant à déterminer une approche pour évaluer les effets de projets sur le climat. À cet égard, et comme nous l'avons mentionné plus haut, le document de travail accorde une portée d'enquête qui est inutilement et regrettablement limitée.

L'une des exigences essentielles des termes de référence pour l'évaluation stratégique des changements climatiques consiste à faire de l'Accord de Paris — et des obligations du Canada à cet égard — le point d'ancrage et la référence pour l'élaboration de l'évaluation stratégique, du début jusqu'à la fin.

Pour rester en phase avec les intentions du législateur en ce qui concerne les articles 22(1)i) et (63)(e) de la *Loi sur l'évaluation d'impact* proposée, il est primordial que les obligations du Canada qui concernent les cibles de 2 et de 1,5 degrés Celsius en vertu de l'Accord de Paris constituent le point de départ de l'évaluation (se référer à la page 1 du présent document pour connaître le libellé spécifique de ces deux dispositions). Ultiment, l'évaluation stratégique des changements climatiques devrait constituer une approche spécifique à la détermination de la façon dont l'Accord de Paris, ainsi que le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, seraient pris en compte lors de l'examen de projets. Seul l'engagement ferme et précis de planifier l'évaluation stratégique des changements climatiques en fonction de ces accords rendra l'atteinte de ce résultat possible. Qui plus est, afin que le Canada soit en mesure de respecter ses engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris en ce qui concerne la juste part qu'il doit accomplir pour maintenir la hausse de la température mondiale bien en deçà de 2 degrés Celsius et de poursuivre ses efforts pour limiter la hausse à 1,5 degré Celsius, il est important de stipuler explicitement dans les précisions des termes de référence relatives aux accords sur le climat que la cible du Canada visant à réduire les émissions de GES de 30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030 constitue « plancher » et non un plafond. Un tel énoncé serait conforme aux précédentes déclarations de la ministre McKenna¹.

Si le document de travail mentionne l'Accord de Paris et le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques dans son explicitation du « contexte » de l'approche préconisée, il ne les

¹ Bruce Cheadle, « Catherine McKenna says Canada won't set emissions target, Tory targets will be 'floor' », La Presse canadienne, 9 novembre 2015, disponible au : <https://www.cbc.ca/news/politics/catherine-mckenna-paris-talks-tory-target-1.3311482> (en anglais).

évoque toutefois pas de façon précise dans l'exposition des quatre éléments proposés pour déterminer la conformité d'un projet avec les engagements et les politiques du Canada relativement aux changements climatiques. Cet aspect ne peut être laissé au hasard : il est déterminant que l'Accord de Paris soit explicitement défini en tant que considération phare de l'élaboration de l'évaluation stratégique.

La mise en œuvre par voie réglementaire des recommandations du groupe d'experts indépendants devrait être pleinement envisagée.

Afin d'assurer que l'évaluation stratégique des changements climatiques constitue un processus à la fois efficace et crédible, elle doit se conclure par des actions concrètes. Cela ne s'accomplit pas uniquement au moyen d'énoncés politiques, mais également grâce à une intégration dans la loi à l'aide de règlements établis en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact. D'autre part, soulignant une fois de plus l'importance d'assurer la crédibilité du processus, Équiterre recommande que soit explicitement justifiée par écrit au public toute décision du gouvernement de rejeter une ou plusieurs des recommandations du groupe d'experts.

Conclusion et recommandations clés

Le document de travail d'ECCC soulève des questions et des enjeux intéressants en ce qui concerne l'élaboration d'une approche pour traiter les questions et les enjeux liés aux changements climatiques dans le cadre d'évaluations des impacts de projets. Dans l'ensemble, toutefois, Équiterre s'inquiète de constater que le document de travail tend à prédéterminer, de façon générale du moins, la portée de l'exercice qui devrait être mené par un groupe d'experts, soit celui d'élaborer une approche et une méthode pour déterminer la façon dont les engagements en matière de changements climatiques devraient être pris en compte lors de l'évaluation d'impact de projets proposés.

Nos recommandations de premier ordre peuvent se résumer ainsi:

- Créer un groupe d'experts indépendants, constitué de membres possédant l'expertise collective nécessaire pour déterminer, dans un contexte de prise de décision relativement à des projets, les éléments qui seront nécessaires pour faire en sorte que le Canada respecte ses engagements internationaux en matière de climat.
- Confier au groupe d'experts indépendants des termes de référence élargis qui lui confèrent la pleine capacité de définir les questions et les méthodes qui guideront le mieux l'élaboration d'une approche pour déterminer les impacts de projets proposés sur l'aptitude du Canada à atteindre ses cibles en matière de climat.

- Faire en sorte que, dans les termes de référence pour l'évaluation stratégique des changements climatiques, l'Accord de Paris soit défini comme la pierre angulaire sur laquelle se fonde l'évaluation, du début jusqu'à la fin.
- Faire en sorte que les recommandations émises par le groupe d'experts indépendants soient pleinement envisagées pour être mises en œuvre au moyen de règlements établis en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* et que soit explicitement justifiée par écrit au public toute décision du gouvernement de rejeter une ou plusieurs des recommandations du groupe d'experts.