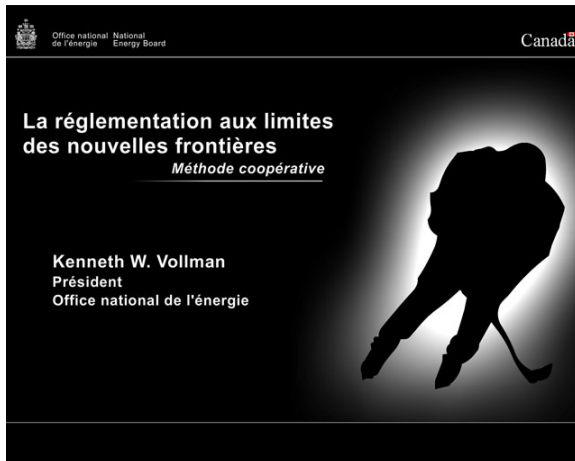


La réglementation aux limites des nouvelles frontières

Méthode coopérative

Allocution d'ouverture
Kenneth W. Vollman
Président, Office national de l'énergie
Discussion libre, Conférence 2007 de CAMPUT
Kelowna (Colombie-Britannique), le 30 avril 2007



On a demandé à notre groupe d'experts d'aborder la question suivante : « Quel est le rôle des organismes de réglementation aux limites des nouvelles frontières? ».

Je crois que la plupart des représentants d'un organisme de réglementation ici présents seront d'accord avec ma réponse :

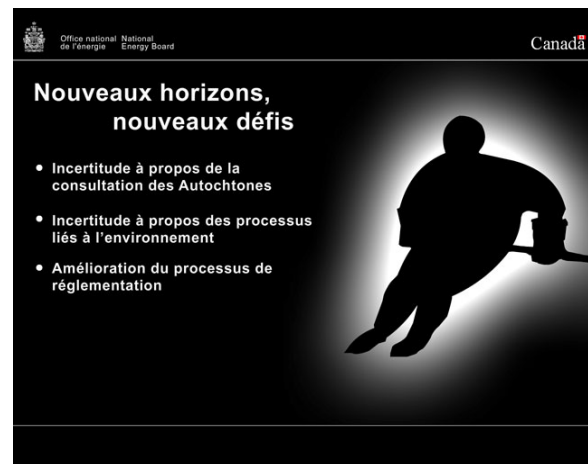
Leur rôle est de protéger la sécurité des citoyens, leurs biens et l'environnement, tout en mettant en place les conditions propices à une économie innovatrice et concurrentielle.

Je pense aussi que la plupart d'entre vous croient faire un excellent travail à ce chapitre, ce dont je ne doute pas.

Pourquoi alors critique-t-on de plus en plus la réglementation? Certains critiques ont même avancé que la réglementation au Canada ne fait pas bonne figure devant celle d'autres pays.

Selon moi, nous ne devons plus considérer la réglementation comme étant l'ensemble des

fonctions dont s'acquitte tel ou tel organisme, mais de plus en plus comme un « système ». Quand le promoteur d'un projet exprime des préoccupations liées à la réglementation, elles touchent généralement la panoplie d'exams à subir et d'autorisations à obtenir avant de pouvoir commencer à construire. Au Canada, ces difficultés se rapportent souvent à de grands enjeux politiques non résolus : revendications territoriales non réglées, enjeux sociaux ou économiques qui perdurent, complexité des ministères provinciaux et fédéraux ou des relations entre ces derniers. Aujourd'hui, je parlerai de l'ensemble du système et de la nécessité de travailler de concert pour le simplifier.



Aux limites des nouvelles frontières, la société qui dépose une demande visant un grand pipeline au Canada fait face à des défis de taille. Dans les délais qui me sont impartis, je vais présenter ce que je considère comme les trois plus grands défis, suggérer des moyens de les affronter et ouvrir une discussion sur le sujet.

Voici les trois principaux défis :

- Incertitude à propos de la consultation des Autochtones
- Incertitude à propos des processus liés à l'environnement
- Amélioration du processus de réglementation

Le hockey est le sport national du Canada et nous sommes en pleine saison des éliminatoires, c'est pourquoi j'ai jugé bon d'étoffer mes propos au moyen d'une analogie sportive.



L'obligation de la Couronne de consulter et de tenir compte des besoins provient du principe de l'honneur de la Couronne, comme il en est fait mention dans l'arrêt de la Cour suprême sur la nation Haïda. Les deux parties engagées dans un processus de consultation ont pour but de concilier les intérêts de la Couronne et ceux des Autochtones.

Le joueur, c'est-à-dire le promoteur du projet, qui entame le match sans que la Couronne n'ait mené des consultations adéquates auprès des Autochtones risque de se retrouver au banc des pénalités, que ce soit sur le coup ou plus tard. De plus, la nature de la pénalité pourrait affaiblir l'équipe, peut-être même au point de mettre fin à la partie. Les joueurs, bien sûr, veulent éviter les pénalités. Comment empêcher qu'elles leur soient infligées?

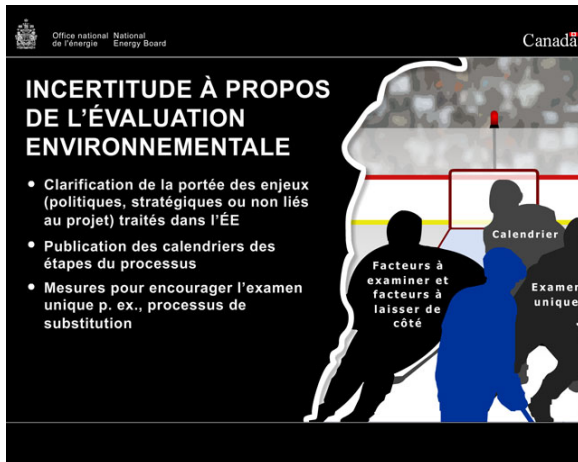
Selon moi, deux étapes sont d'une importance critique :

- Il faut élaborer des protocoles sur lesquels promoteurs, Autochtones, gouvernements et organismes de réglementation s'entendent pour établir les modalités de consultation sur le projet. En d'autres termes, établir les règles du jeu et s'équiper pour participer au match.
- Le gouvernement fédéral doit établir quel ministère ou organisme est responsable des préoccupations des Autochtones liées aux grands projets.

Certains protocoles actuellement à l'état d'ébauche pourraient mener à l'émergence d'une compréhension commune des conditions nécessaires à une consultation efficace. Des activités visant à établir la constance en matière d'accommodement sont en cours, mais les travaux ne sont pas aussi avancés que les nouvelles orientations sur les protocoles de consultation.

Pour ce qui est de la deuxième étape, la stratégie de l'Office national de l'énergie jusqu'ici a été de voir à ce que les préoccupations des Autochtones lui soient présentées pour qu'il en tienne compte dans sa décision. La loi ne prescrit pas encore si la Couronne doit mener sa propre consultation des Autochtones sur une demande présentée à l'ONÉ ou si le processus de l'ONÉ suffit à prendre en compte leurs préoccupations. Dans certains cas, le processus de l'ONÉ peut se révéler efficace, mais dans d'autres, particulièrement lorsqu'il s'agit de grands projets, il peut être nécessaire que la Couronne mène son propre processus de consultation pour aborder les préoccupations plus générales. Le processus décisionnel quasi judiciaire a ses limites : il n'offre pas la possibilité de mener d'entrevues individuelles avec une partie touchée et ne correspond pas à ce que la plupart des Autochtones considèrent comme une consultation. Cependant, on ne peut négliger l'importance du processus quasi judiciaire dans l'atténuation des impacts sur les Autochtones.

C'est ce qui m'amène à suggérer que nous devons nous entendre sur l'identité de l'organisme directeur avant que chacun d'entre nous puisse jouer son rôle sans se voir infliger de pénalités.



De retour au jeu, le joueur doit affronter les processus liés à l'environnement. Ils sont parfois prévisibles et d'intensité variable – le processus d'évaluation environnementale peut être différent d'un contexte à l'autre. C'est comme si plusieurs arbitres étaient sur la glace, chacun d'eux appliquant des règles différentes pendant que les joueurs font de leur mieux pour ne pas être pénalisés de nouveau.

Comment aider le joueur à mieux s'orienter dans les processus d'évaluation environnementale auxquels il doit se conformer? Voici ce que je suggère :

- Clarifier dans l'ÉE la portée des enjeux liés aux politiques, à l'obtention des permis ou aux questions non connexes au projet;
- Publier les calendriers des étapes du processus;
- Adopter le principe de l'examen unique, p. ex., au moyen du processus de substitution.

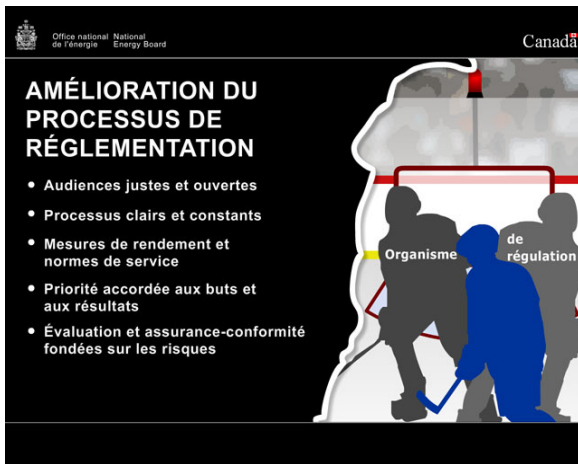
Une audience sur un projet déclenche souvent un débat sur de grands enjeux de politique publique. Cela s'explique par le fait que l'audience peut constituer la seule occasion pour le public de débattre de ces questions. Cependant, de tels débats peuvent prendre du

temps et décourager toutes les parties lorsque les solutions ne relèvent pas de la compétence de l'organisme de réglementation. Clarifier ce dont il faut parler et ce qui ne doit pas être abordé dans l'évaluation environnementale devrait être l'une des premières étapes.

Je suggère aussi d'établir les délais des étapes du processus d'évaluation environnementale et de trouver le moyen de tenir les parties responsables du respect des délais convenus.

Enfin, le système actuel permet des évaluations multiples d'un même projet. Nous devons adopter un système d'examen unique par projet. L'un des moyens d'y arriver est de recourir à la disposition de la LCÉE sur la substitution, comme nous l'avons fait lors de l'examen de la demande présentée par Emera. Cette disposition permet de remplacer l'évaluation menée par une commission de l'ACÉE par le processus d'évaluation environnementale de l'ONÉ. L'ONÉ s'est engagé à collaborer avec l'ACÉE pour évaluer ce projet pilote et modifier son processus s'il le faut afin que la substitution devienne la norme en matière d'audiences publiques qui, autrement exigeraient un examen mené par une commission de l'ACÉE.

À l'heure actuelle, dans une audience, l'examen des questions environnementales prend plus de temps que celui de toutes les autres questions mises ensemble. Cela démontre bien l'importance que le public accorde aux questions environnementales, et il est probable que cet intérêt ne cessera de croître. C'est pourquoi il me semble d'autant plus important de nous pencher sur les inefficacités du processus pour bien aborder les préoccupations au sujet de l'environnement, dans le contexte de l'ensemble du système de réglementation.



Enfin, après la consultation des Autochtones et l'examen des questions environnementales, le joueur doit relever le défi du processus de réglementation.

Étant donné la profession des membres de l'auditoire, je ne crois pas que mes suggestions seront inusitées. Cependant, il me semble important de les énoncer et d'en parler puisque je crois qu'elles seront le fondement des règles du jeu dans le nouveau millénaire.

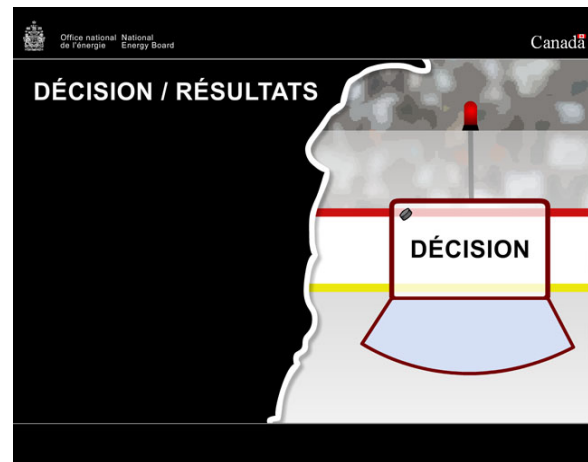
Selon moi, les organismes de réglementation doivent veiller à ce que leur plan de match comprenne les cinq stratégies suivantes.

- Audiences justes et ouvertes
- Processus clairs et prévisibles
- Mesures de rendement et normes de service
- Priorité accordée aux buts et aux résultats
- Évaluation et assurance-conformité fondées sur le risque

Cela me semble raisonnable, direz-vous.

Toutefois, comme c'est le cas pour tout plan de match, cela ne fonctionne que si les joueurs s'y rallient. Comment le savoir? Si vous entendez l'un des commentaires suivants, soyez aux aguets.

STRATÉGIE SUGGÉRÉE	SIGNE QUE LES JOUEURS ONT FAIT LA SOURDE OREILLE
Audiences justes et ouvertes	« Nous avons annoncé l'audience, si personne ne se présente, ce n'est pas de notre faute! »
Processus clairs et prévisibles	« Les sociétés devraient savoir ce qu'elles doivent déposer. »
Mesures de rendement et normes de service	« Le travail bien fait prendra le temps qu'il faudra. »
Priorité accordée aux buts et aux résultats	« La société ira au plus vite si nous ne lui disons pas exactement comment procéder. »
Évaluation et assurance-conformité fondées sur le risque	« Je ne comprends pas ce que le demandeur veut dire. Demandons-lui d'autres renseignements. »



Après la correction de tous ces éléments du système, le promoteur d'un projet devrait pouvoir obtenir ce qu'il recherche : une décision.



Nous savons maintenant ce qu'il faut faire pour gagner le match, mais pouvons-nous remporter la Coupe?

J'ai été tour à tour joueur, entraîneur et directeur d'équipe pendant plusieurs années. Dans quelques semaines, j'aurai le plaisir de vous observer depuis les estrades. De cette perspective, je réponds ainsi : « Pas encore, mais nous avons le bon programme pour y arriver. »

En toute franchise, je crois que le système a toujours de nombreux problèmes parce que les propriétaires d'équipe ont eu tendance à demander à leurs joueurs d'arranger les choses. Cela ne fonctionne pas dans une équipe de hockey, et il n'est pas surprenant que cela ne fonctionne pas non plus en réglementation. Les gouvernements (les « propriétaires ») doivent participer à la réparation du système. Il est de plus en plus évident qu'ils prennent ce rôle au sérieux.

Améliorer le système de réglementation est une priorité du Conseil des ministres de l'énergie et occupe une place importante dans le récent budget fédéral. Il me semble que les ministres voudraient que les choses s'améliorent sans intervention législative, mais qu'ils sont prêts à légiférer l'apport de solutions nécessaires.

Un bon exemple est l'adoption d'une réglementation fondée sur le rendement, qui comprend l'établissement de normes de service claires. L'engagement du gouvernement à cet

égard est clairement énoncé dans le budget. Je sais que certaines régies, dont l'Office national de l'énergie, ont adopté le principe des normes de services publiées. D'autres n'en sont pas encore là. Je sais que l'une des préoccupations des régies est que les efforts menant à l'établissement de normes pourraient affecter la qualité, ce qui ne devrait pas se produire si les normes sont bien établies.

Voici un exemple. Vous allez au garage pour remplacer la pompe à eau de votre voiture. En fin de journée, le garagiste vous téléphone pour vous aviser qu'il devra garder votre voiture toute la nuit. Est-ce pour améliorer la qualité du service? Puisque remplacer une pompe à eau ne devrait pas prendre plus de quatre heures, ce que vous dit le mécanicien, en vérité, c'est que personne n'a touché à votre voiture de toute la journée.

Pour en revenir au budget, le gouvernement en est à mettre sur pied un bureau de gestion des grands projets en vue d'améliorer la coordination des examens et investira 60 millions de dollars au cours des deux prochaines années pour résoudre les problèmes de capacité. Je constate aussi des progrès au chapitre de la consultation des Autochtones et une volonté des organismes de ne mener qu'un seul examen par projet.

Nous saurons plus tard si les joueurs adopteront ces stratégies. Selon moi, les améliorations seront limitées et les gouvernements devront adopter une démarche plus concrète, entre autres en modifiant la loi.

La beauté du hockey est qu'en tout temps, un joueur peut consulter le tableau indicateur pour connaître la nature des pénalités, la marque, les équipes en jeu, et savoir que le match se déroule conformément à un ensemble de règles et d'attentes précises. C'est cette même clarté que nous avons la responsabilité d'apporter à nos procédés. Nous jouons un match important au nom de tous les Canadiens. Il contribuera en grande partie à établir notre bien-être national et individuel. Nous partageons la responsabilité

d'amorcer le jeu de façon systématique et, sans jamais tenter d'en déterminer la finalité, améliorer notre rendement global. C'est ainsi que je voudrais voir le match se dérouler.

J'ai choisi de concentrer mes propos sur les moyens que nous devons prendre pour améliorer l'ensemble du système de réglementation. Mais au-delà de ces améliorations, nous devons nous préparer à faire face aux grandes questions du nouveau millénaire, et ces questions ne seront pas les mêmes d'un organisme à l'autre. Un défi de taille auquel l'ONÉ doit faire face est posé par des questions techniques difficiles : activités techniques à des températures froides, pose de pipelines dans le pergélisol, conversion de pipelines d'un service à un autre. L'un des enjeux est celui de ce que certains appellent le « déterminisme environnemental », qui se manifeste par les débats publics de plus en plus fréquents sur les meilleurs choix en matière d'énergie, ou par la résistance croissante du public à l'établissement de toute nouvelle structure qui pourrait empêcher les gens de profiter de leurs terres. Tout comme le hockey, notre sport est en pleine évolution.