

**Prendre en considération les enjeux d'un projet lors de la procédure
d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement**

**Projet de recherche ATISÉE
(Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation
environnementale)**

Geneviève Brisson (dir.)

UQAR

2019

Auteurs :

Geneviève Brisson, LI. B. Ph. D., Université du Québec à Rimouski

Valérie Jean, M. Dév. Régional, Université du Québec du Québec à Rimouski

Ce document a été réalisé dans le cadre du projet de recherche ATISÉE (Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale) dirigé par Geneviève Brisson, professeure-chercheure à l'Université du Québec à Rimouski. Ce projet de recherche a bénéficié d'une subvention du CRSH (Conseil de recherche en sciences humaines du Canada).

Pour citer ce document :

Brisson, G. (dir.) (2019). *Prendre en considération les enjeux d'un projet lors de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement : projet de recherche ATISÉE (analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)*, Rimouski, Québec : Université du Québec à Rimouski, disponible sur le site EE@uqar.ca.

Introduction :

Quel est le chemin à suivre pour considérer adéquatement les enjeux tout au long de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement¹ d'un projet? C'est la question qui guide le présent document. Les modifications récentes apportées à la Loi sur la qualité de l'environnement (LRQ c.Q-2) exigent que l'initiateur d'un projet considère les observations sur les enjeux que toute personne, groupe ou municipalité aura fait parvenir au ministre dans les délais impartis et dont la pertinence, évaluée par le ministre (le ministère, dans les faits), « justifie l'obligation de leur prise en compte dans l'étude d'impacts » (art. 31.3.1). Ce faisant, cette exigence se répercute sur toutes les phases de la procédure d'ÉEIE.

Rappelons que l'avènement récent de la notion d'enjeux dans la procédure d'ÉEIE entraîne des changements dans la pratique des acteurs qui ne sont pas évidents. En effet, il y a une différence de traitement entre un enjeu et un impact. L'analyse des enjeux revêt un caractère plus sociopolitique que technique. Elle requiert la participation effective concrète d'une pluralité d'acteurs pour les identifier et en débattre. Autrement dit, considérer les enjeux d'un projet avec les différents acteurs pourrait représenter le cœur du processus d'acceptabilité sociale d'un projet.

Conscient que l'introduction de la notion d'enjeu impliquera des changements dans les pratiques, cet outil propose bien modestement un accompagnement à la réflexion faisant appel à la discussion et à l'analyse. Il est conçu comme un support de formation et ne constitue pas une matrice décisionnelle. Il apporte simplement un angle d'approche différent, que nous souhaitons complémentaire (sans le garantir), de la procédure d'ÉEIE. Cet angle d'approche part des territoires et des acteurs territoriaux². Il invite à considérer les projets à partir des expériences, des besoins, des connaissances, des aspirations et des trajectoires locales-territoriales.

¹ Cette procédure est relative au Québec méridional et diffère de celle prévue sur le territoire de la baie-James et du

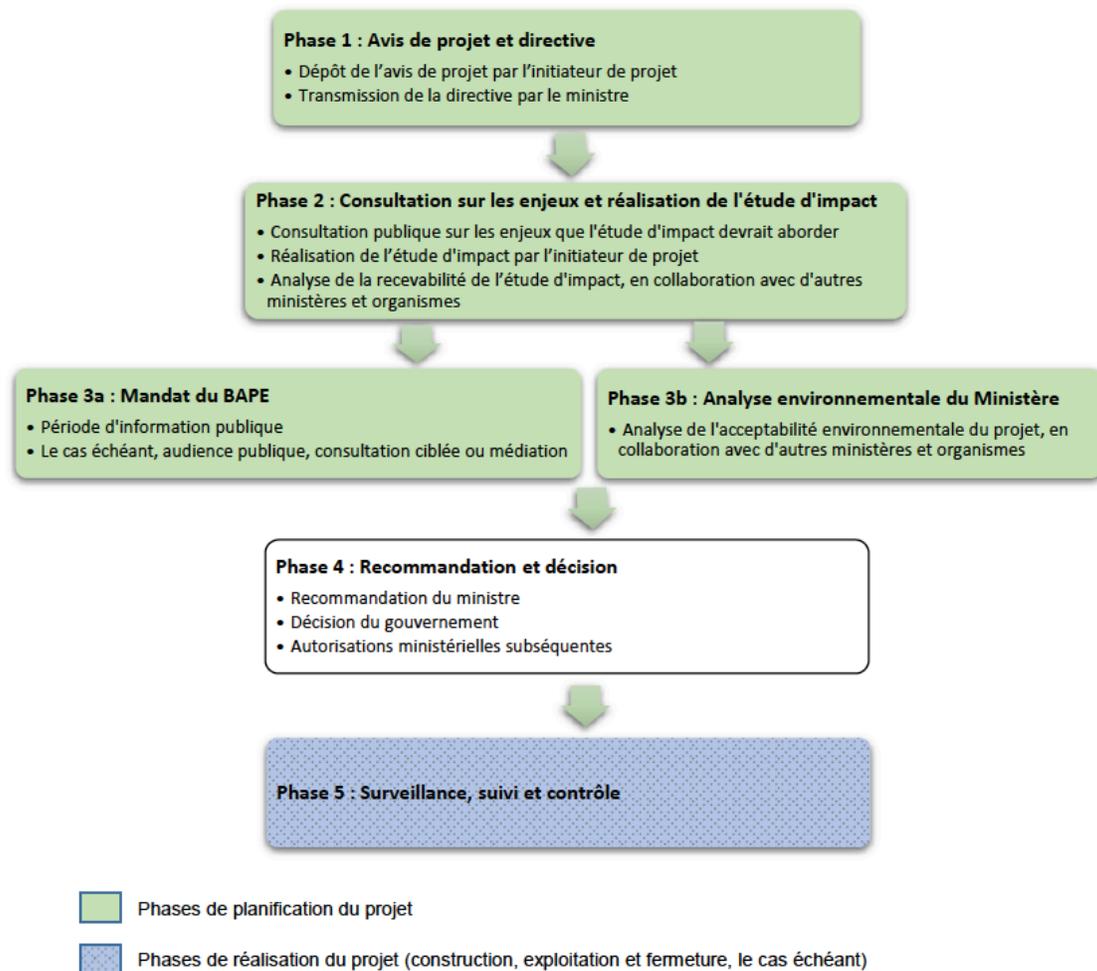
² Dans le cadre du projet de recherche ATISÉE (UQAR), une revue de littérature critique sur les évaluations environnementales a été menée, voir à cet effet : Dumarcher, A. 2018. *L'évaluation des impacts environnementaux, revue de littérature critique*, dans le cadre du projet de recherche ATISÉE, sous la direction de Geneviève Brisson, Université du Québec à Rimouski, 32 pages. Celle-ci montre notamment qu'une des faiblesses de l'évaluation environnementale est la capacité à mettre en pratique la participation publique qui, bien que largement acceptée et institutionnalisée, reste déficiente dans les pratiques. Les outils réalisés dans le cadre de ce projet de recherche portant sur l'analyse par enjeux vise à offrir des pistes pour favoriser une approche centrée sur les territoires et leurs communautés et non plus centrée sur les projets eux-mêmes.

D'entrée de jeu, disons qu'une analyse adéquate des enjeux d'un projet requiert de mettre en place les conditions favorables d'une part, pour que les acteurs du milieu s'expriment ouvertement, et d'autre part, pour que leurs préoccupations au regard des enjeux soient bien entendues. Ainsi, une démarche ouverte et transparente de consultation et de reddition de compte devrait contribuer à la construction de l'acceptabilité sociale, un processus déjà en cours à l'annonce d'un projet et dont le résultat peut changer tout au long des phases de l'ÉEIE et bien au-delà de la décision gouvernementale. Autrement dit, l'acceptabilité sociale d'un projet se construit ou se transforme pendant le processus d'ÉEIE, dans l'objectif qu'à terme le projet puisse être qualifié de socialement acceptable c'est-à-dire qu'il répond aux aspirations collectives. Ainsi, pour être crédible, valable et contribuer à la décision, l'analyse des enjeux doit s'inscrire dans une démarche scientifique, une analyse systématique et structurée qui rend compte des points de vue des différents groupes d'acteurs, fussent-ils convergents ou contradictoires.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement d'un projet se découpe en 5 phases. La phase 1 correspond à l'avis de projet et à la directive ministérielle pour la réalisation de l'étude d'impact. La phase 2 est celle de la consultation sur les enjeux (nouvel élément dans la procédure) et de la réalisation de l'étude d'impact par l'initiateur de projet. Lors la phase 3, le mandat du BAPE de tenir une période d'information publique, et le cas échéant, une audience publique (audience publique ou consultation ciblée) ou une médiation, se déroule en même temps que l'analyse environnementale du projet réalisée par la Direction générale de l'Évaluation environnementale et stratégique. L'analyse environnementale est réalisée par le MELCC, en collaboration avec les ministères et organismes concernés. À partir des constats et avis du BAPE et de l'analyse environnementale du MELCC, le ministre effectue son analyse et fait une recommandation au gouvernement sur l'autorisation ou non du projet. Par la suite, des autorisations ministérielles sont nécessaires pour la réalisation des travaux. Enfin, une phase de surveillance, de suivi et de contrôle est prévue pour encadrer les phases de construction, d'exploitation et, le cas échéant, de fermeture du projet.

La figure qui suit montre les différentes phases qui caractérisent la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement d'un projet.

Figure 1 : La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE)⁶



Tiré du document « *L'information et la consultation du public dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Guide à l'intention de l'initiateur de projet* », ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2018).

Phase 1 : L'avis de projet

L'avis de projet est un moment distinct de l'annonce publique d'un projet. En effet, l'avis de projet est un document déposé au ministre par l'initiateur de projet pour lui faire part de ses intentions et pour lui permettre d'enclencher la procédure. Il doit contenir les informations relatives au projet lui-même, ainsi qu'au milieu dans lequel le projet est projeté. L'initiateur du projet y explique les raisons du projet, justifie ses choix et, de façon sommaire, en aborde la faisabilité. L'annonce publique du projet, des consultations préliminaires avec des acteurs du milieu, des dispositifs d'information du public et une analyse préliminaire de ses incidences peuvent ainsi précéder l'avis de projet, voire en faire partie. Ainsi, si l'avis de projet est la première étape officielle de la procédure d'évaluation environnementale, elle ne constitue pas le premier contact de la communauté d'accueil avec le projet. L'anticipation même de la venue possible d'un projet dans un milieu donne souvent naissance, à des rumeurs, des appréhensions ou des souhaits qui peuvent conduire à une mobilisation citoyenne, à des échanges dans la communauté, à de l'information médiatisée et, ce faisant, à l'amorce de la construction sociale de l'acceptabilité sociale ou de la non-acceptabilité sociale du projet. Souvent, les promoteurs font des démarches auprès de certains acteurs du territoire, ciblant en priorité les élus et les organismes de développement économique, notamment pour évaluer la faisabilité du projet. Quoique légitimes, ces démarches initiales peuvent être perçues par certains citoyens et autres acteurs du milieu comme une injustice ou pire, comme une cooptation. Elles semblent favoriser certains acteurs au détriment d'autres qui détiennent moins de pouvoir, le tout dans le but perçu d'établir des ententes particulières favorables au promoteur ou aux acteurs privilégiés. On comprendra que, lorsque ces consultations en amont sont perçues comme des privilèges ou des façons de contrôler le processus local d'acceptation d'un projet, le climat social ne soit pas le meilleur pour entreprendre un débat serein sur les enjeux. Cela peut avoir un effet négatif pour mener à bien une analyse par enjeux. Dans le contexte de la prise en compte des enjeux, l'avis de projet et les démarches préalables devraient être des étapes transparentes et lisibles par le plus d'acteurs possible, car elles constituent le premier moment de la crédibilité du processus d'ÉEIE.

La directive ministérielle qui s'adresse à l'initiateur de projet comprend notamment le contenu attendu de l'étude d'impact ainsi que des informations sur sa présentation. Elle contient de plus, les autres renseignements particuliers requis selon le type de projet. La nouvelle directive³ (émise en octobre 2018) mentionne d'entrée de jeu l'importance de la prise en compte des enjeux relatifs au projet, et préconise

³Voir à cet effet la Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2018. *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement.*

une approche par enjeux. Dans l'optique de tendre vers un idéal, les différentes phases pourraient comprendre des éléments nouveaux propres au travail à partir des enjeux.

Phase 2 : La consultation publique sur les enjeux via le registre et la réalisation de l'étude d'impact

2.1 Consultation sur les enjeux

La consultation sur les enjeux qui se fait par la voie du Registre environnemental est un ajout récent à la procédure d'ÉEIE.

«Selon l'article 31.3.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre, par écrit, et dans les délais prévus, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. À la suite de cette consultation, le ministre communique à l'initiateur du projet les observations sur les enjeux soulevés dont la pertinence justifie qu'ils soient pris en compte dans l'étude d'impact et les publie dans le registre des évaluations environnementales.»⁴

Cette consultation s'effectue de manière électronique à l'aide d'un formulaire à remplir en ligne. Seuls les commentaires émis par le formulaire du registre sont pris en compte par le ministre. La consultation est d'une durée de trente jours et les dates de début et de fin des consultations sont indiquées dans le registre.

Les commentaires qui sont émis servent à déterminer les enjeux⁵ liés au projet et au milieu. Le ministre publie les observations pertinentes sur les enjeux que l'étude d'impact devrait traiter dans leur intégralité. Toutes ces informations sont transmises à l'initiateur du projet.

Le nombre et la diversité des points de vue constituent un signal, à l'effet que le projet soulève des préoccupations qui devront être considérées tout au long de l'analyse du projet. À moins que tous les

⁴ Voir à cet effet le site du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans la rubrique *Participation du public dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale* : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/participation-public/index.htm>

⁵ Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques définit comme suit un enjeu : «Un enjeu est une préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, et dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement quant à l'autorisation ou non d'un projet».

acteurs concernés aient été conviés à une consultation en amont, cette étape est la première au cours de laquelle le public a la chance d'exprimer ses préoccupations. Il s'agit d'une étape cruciale qui indique au promoteur qu'une attention devra être portée aux acteurs du milieu afin d'assurer leur participation active dans l'analyse du projet.

2.2 Réalisation de l'étude d'impact par l'initiateur de projet

À partir de ce moment, une analyse basée sur les enjeux, implique de mettre sur pied un vrai processus de participation inclusif et transparent, afin de construire une vision collective des enjeux à prendre en compte. Comme le montrent plusieurs études⁶, la participation basée sur une approche de concertation est un moyen efficace pour assurer un traitement adéquat des enjeux. Cette participation gagne à se retrouver tout au long du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement d'un projet.

Le travail effectué par l'initiateur de projet tout au long de l'analyse peut s'appuyer sur les étapes classiques d'une analyse par enjeux (le document « *L'analyse par enjeux : les étapes à prendre en compte* » suggère une marche à suivre et des références bibliographiques utiles pour chaque étape).

- Un travail exhaustif de contextualisation permet de récolter les informations essentielles à la compréhension ultérieure des enjeux soulevés par les différents acteurs du milieu.
- En second lieu, l'initiateur du projet doit travailler étroitement avec les acteurs du milieu. Afin de déterminer avec ces derniers les points de vue, les points de tension, les divergences entre les

⁶ Voir à ce sujet :

ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), (2011). *La concertation en environnement, éclairage des sciences humaines et repères pratiques*, rapport, 61 pages,

https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/79085_la_concertation_enenvironnement.pdf

Bilodeau, A., Lapierre, S. et Y. Marchand (2003). *Le partenariat : comment ça marche? Mieux s'outiller pour réussir*, Régie régionales de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, Direction de santé publique, 20 pages. En ligne : <https://rqvvs.qc.ca/documents/file/partenariat-comment-ca-marche.pdf>

Diot-Labusset, C., dir., (2015), *Démocratie participative : guide des outils pour agir, état des lieux*. Fondation Nicolas Hulot, 56 pages.

Douillet, R. et Guihéneuf, P.-Y., (2013). *Guide méthodologique : dispositifs et outils pour le dialogue territorial*, 30 pages. http://www.geyser.asso.fr/pdf/Dispositifs_et_outils_pour_le_dialogue_territorial_dialter2013.pdf

Gauthier, M., Brisson, G., Plante, S., (2016). *Approches prometteuses de dialogue dans le cas de conflits à propos de risques sanitaires comparables à ceux des champs électromagnétiques*, Direction de la santé environnementale et de la toxicologie, Institut national de santé publique, Rapport, 64 pages.

Slocum, N., Elliott, J., Heesterbeek, S., Lukensmeyer, C. J., (2006). *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*. Fondation Roi Beaudoin, Bruxelles, 202 pages.

acteurs (le tableau « *L'analyse des enjeux soulevés par les différents acteurs* » peut permettre de visualiser l'ensemble des points de vue).

- Au terme de cette étape de repérage et de compréhension des enjeux en présence avec les différents acteurs, il s'agit ensuite de valider avec ceux-ci les enjeux qui seront retenus pour l'analyse, la manière dont ils ont été collectivement compris, et la manière dont ils seront traités.
- En cas de visions divergentes ou de controverses, un travail rigoureux basé sur un portrait des controverses⁷ devient essentiel. Les conclusions de l'étude devraient être fidèles aux conclusions collectives qui sont ressorties au terme d'un travail exhaustif de concertation. Au terme de ce travail, l'étude d'impact est cohérente avec le travail effectué avec les acteurs du milieu.

2.3 Analyse de recevabilité de l'étude d'impact, en collaboration avec d'autres ministères et organismes

L'analyse de recevabilité de l'étude sert à donner une appréciation de l'étude d'impact proposée. Dans l'optique d'une analyse effectuée sur la base des enjeux, il pourrait s'agir pour chaque ministère ou organisme de repérer quels sont les enjeux qui ont été soulevés, et qui relèvent de son organisation. Chacun de ces enjeux analysés avec attention permet de valider la pertinence et la recevabilité de leur traitement. Afin de comprendre la manière dont les différents acteurs appréhendent les enjeux en présence, le tableau « *L'analyse des enjeux soulevés par les différents acteurs* » peut fournir une base de lecture. Afin d'apprécier si le travail sur les enjeux a bien été effectué par l'initiateur de projet, nous référons au tableau « *Aide à l'évaluation de la validité de l'analyse par enjeux* ».

La recevabilité d'une étude d'impact pourrait se faire sur la base des enjeux soulevés, et sur la manière dont elle tient compte du travail de concertation effectué avec une pluralité d'acteurs du milieu.

Phase 3a : Mandat du BAPE

3a-1 Période d'information publique (30 jours)

Le BAPE mentionne clairement que la période d'information ne devrait pas être le premier contact entre l'initiateur du projet et les acteurs du milieu⁸. Dans le cas d'une procédure d'analyse environnementale prenant appui sur les enjeux du projet, cela est capital. Un vrai travail à partir des enjeux caractérisé par la participation active des acteurs du milieu devrait déjà avoir guidé l'ensemble des étapes précédant celle-ci. Néanmoins, dans le cas où une controverse persiste, et où le processus de participation n'arrive pas à

⁷ À ce sujet nous référons au document intitulé « *Les étapes d'une analyse par enjeux* » et notamment à la section portant sur le portrait de controverse qui suggère des pistes pour traiter de la divergence des points de vue.

⁸ Voir à ce sujet : BAPE, 2018. « *Guide à l'intention de l'initiateur de projet à propos du processus de participation publique sous l'égide du Bureau d'audiences publique sur l'environnement* ».

satisfaire toutes les parties prenantes, cette phase de la procédure d'évaluation environnementale demeure cruciale. Elle peut permettre à l'ensemble des acteurs de recevoir l'information nécessaire à une vraie réflexion sur le projet. La période d'information représente la possibilité pour le public de prendre connaissance de tous les aspects du projet ainsi que des enjeux soulevés et de la façon dont ils ont été traités.

3a-2 Audience publique, médiation ou consultation ciblée

Si des divergences de points de vue subsistent, si les controverses n'ont pas été résolues par le processus de concertation, ou encore si de nouveaux enjeux apparaissent en cours du processus et n'ont pas été analysés jusqu'ici, les audiences publiques restent un moment important pour permettre à tous de s'exprimer. Rappelons que le BAPE porte son regard sur les enjeux d'un projet puisque son mandat est d'écouter les différents acteurs, de comprendre leurs préoccupations à l'égard du projet et d'émettre ensuite des recommandations qui en tiennent compte. Dans le cas d'une analyse par enjeux, le moment du BAPE pourrait être considéré comme le prolongement du travail collectif sur les enjeux. Les audiences publiques (médiations ou consultations ciblées) et les recommandations du BAPE gagneraient à être déterminantes dans la décision rendue par le ministre.

Phase 3b : Analyse environnementale du ministère

L'analyse environnementale du ministère (en collaboration avec d'autres ministères et organismes) considère l'acceptabilité environnementale du projet, elle évalue sa pertinence ou sa non-pertinence et, si le projet est considéré acceptable, exprime les conditions d'autorisation qui devront être respectées⁹. Dans le cadre d'une analyse à partir des enjeux, le ministère gagnerait à être attentif à tout le processus ayant permis l'identification et la compréhension des enjeux, à la façon dont ceux-ci ont été traités, ainsi qu'aux mécanismes qui ont été mis en place pour assurer un travail de concertation avec les acteurs du milieu. L'analyse environnementale du projet pourrait donc prendre en compte les enjeux et la façon dont les acteurs du milieu ont argumenté ces enjeux. Les arguments nommés par les acteurs du milieu pour parler des enjeux pourraient servir de base pour évaluer le traitement des impacts correspondants. Puisque l'analyse environnementale a pour but de tenir compte de la raison d'être du projet ainsi que des impacts appréhendés sur les milieux bio-physique et humain, elle pourrait considérer que l'acceptabilité

⁹ Voir à ce sujet le site du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans la rubrique *L'évaluation environnementale au Québec méridional : vue d'ensemble*: <http://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.htm>

environnementale du projet ne peut être détachée de son acceptabilité sociale rendue possible ou non lors du processus de participation des différents acteurs du milieu. Un projet ne pourrait faire l'objet d'une analyse environnementale positive si le processus d'analyse conduit en amont n'a pas réuni les conditions nécessaires à son acceptabilité sociale.

Phase 4 : Recommandations et décision

La recommandation du ministre et la décision gouvernementale à l'égard du projet qui est soumis à la procédure d'évaluation environnementale ne peuvent, dans le cas d'une analyse par enjeux, s'écarter des recommandations issues du travail effectué en amont avec les différents acteurs du milieu. Une analyse par enjeux, pour être crédible aux yeux des acteurs y prenant part, impose que la décision finale soit en cohérence avec le travail effectué tout au long de l'analyse. Une décision qui ne serait pas en adéquation avec le processus collectif ayant mené à l'analyse du projet sur la base des enjeux invaliderait le processus lui-même.

Phase 5 : Surveillance, suivi et contrôle

Comme le montrent plusieurs travaux, une analyse par enjeux devrait obligatoirement prévoir le suivi du projet avec les différents acteurs du milieu¹⁰. En effet, travailler à partir des enjeux implique de suivre l'évolution du milieu à partir de la réalisation du projet et au-delà. Les modalités relatives au suivi devraient avoir été planifiées dès le début de la démarche de concertation et devraient faire partie de

¹⁰ Les références suivantes abordent l'étape de surveillance, de suivi et de contrôle :

Bouchard-Bastien, E., Brisson, G. et S. Plante (2016). *Cadre de référence pour favoriser le dialogue et la résilience dans le cadre de controverses sanitaires environnementales*, Institut national de santé publique du Québec, 22 pages.
En ligne :

https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2175_concertation_dialogue_resilience_controverses_enviro_nnementales.pdf

Gagnon, C., Lepage, L., Gauthier, M., Côté, G., Champagne, P., Miller, F., Simard, L., (2006). *Analyse et évaluation du fonctionnement de dix comités de suivi environnemental au Québec : étude exploratoire*. Rapport pour la collection de monographies en recherche et développement. 73 pages.

Nadeau, V., 2016. *La consultation et la participation du public dans le domaine minier*, Mémoire de maîtrise en gestion de l'environnement, Université de Sherbrooke, 89 pages.

Québec, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, secteur Mines. (2016). *Guide pour l'organisation d'un comité de suivi*. Québec. 22 pages.

Recommandations issues de la consultation par consensus informé par le comité de citoyens, 2018. Rapport produit en collaboration avec le groupe de recherche sur les processus participatifs et collaboratifs (GRAPPC) et le Centre d'étude en responsabilité sociale et écocitoyenneté (CERSÉ) à l'initiative de la MRC des Sources. 17 pages

l'évaluation de la validité de l'analyse par enjeux. Il est nécessaire que les partenaires décideurs et des représentants des différents acteurs du milieu fassent partie du dispositif de suivi qui peut prendre la forme d'un comité de suivi. Le suivi d'un projet est l'occasion d'une concertation renouvelée et de la suite des échanges entre les différents acteurs et partenaires. Il s'agit de faire le suivi des solutions qui avaient été retenues ainsi que des actions qui ont été prises, et de prendre en compte les nouveaux éléments et les nouveaux enjeux susceptibles d'apparaître. Le ministère responsable de la procédure d'évaluation environnementale, ainsi que le gouvernement lors de la décision relative au projet, devraient s'assurer que cette étape a bien été incluse dans l'analyse et que les différents partenaires en ont choisi les modalités. Cette étape devrait avoir un poids réel et décisionnel si des éléments apparaissent problématiques ou si de nouveaux enjeux méritent que de nouvelles décisions soient prises. Afin de valider le travail du comité de suivi, le dispositif devrait inclure des moments de rétroaction vers les citoyens.

Annexe : L'analyse par enjeux lors de l'ÉEIE : rôles et interventions des principaux intervenants

