

**Intégrer la dimension sociale dans l'évaluation environnementale:  
défis et blocages**

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

**Geneviève Brisson (dir.)**

**2019**

**UQAR**

## **Intégrer la dimension sociale dans l'évaluation environnementale: défis et blocages**

### **Introduction**

L'évaluation environnementale constitue le principal processus de régulation des grands projets susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement, les territoires et les communautés qui les habitent. Le projet ATISÉE (Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale) s'est intéressé aux processus internes de prises de décision et à leur incidence sur la capacité à inclure les dimensions sociales lors des analyses des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale. La recherche a documenté les pratiques de l'action publique à travers des entretiens effectués auprès de spécialistes des différents ministères et organismes impliqués dans la procédure d'ÉE. Ces entretiens ont été retranscrits et analysés. C'est sur la base de ce travail d'analyse que des fiches thématiques ont été réalisées. La présente fiche synthétise l'essentiel des propos entendus au sujet des impacts sociaux dans l'ÉE. Le sujet porte plus spécifiquement sur la manière dont les impacts sociaux sont compris et traités par les spécialistes lors de leur intervention dans la procédure d'ÉE ainsi que sur ce qui constitue pour eux les principaux impacts sociaux dont il convient de tenir compte.

### **L'évaluation environnementale et la dimension sociale : brefs constats**

L'International Association for impact assessment définit l'évaluation environnementale comme étant un processus d'identification, de prévision, d'évaluation et d'atténuation des effets biophysiques et sociaux et autres effets pertinents (IAIA, 2009). La pratique de l'évaluation environnementale au Québec, tend de fait à élargir la définition de l'environnement en lui donnant une portée élargie qui inclut les impacts sociaux (Leduc et Raymond, 2000). Comme le note Fortin (2009), les pratiques relatives à l'évaluation environnementale se sont transformées et, bien que les « questions liées à la qualité de l'environnement biophysique (air, eau, sol) demeurent toujours centrales [...] d'autres s'ajoutent et prennent de l'importance comme celles liées aux impacts sociaux [...] ». En effet, l'importance de la prise en compte des facteurs sociaux et humains dans l'ÉE a pris de l'ampleur ces dernières décennies, notamment suite aux questions soulevées lors des audiences publiques au BAPE et la participation des populations (AQEI, 2014)<sup>1</sup>. Les controverses entourant l'arrivée de certains projets et les notions de risque et d'acceptabilité

---

Voir le document de travail du Comité sur le développement du plan stratégique à l'adresse suivante : [https://www.aqei.qc.ca/static/uploaded/Files/publications/2014-septembre\\_AQEI\\_EIS\\_DocTravail.pdf](https://www.aqei.qc.ca/static/uploaded/Files/publications/2014-septembre_AQEI_EIS_DocTravail.pdf)

sociale qui souvent les accompagnent montrent que la dimension sociale est devenue cruciale dans l'analyse environnementale des projets. Dans le même sens, la Loi sur le Développement durable du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques « reconnaît le caractère indissociable des dimensions environnementales, sociales et économiques des activités de développement ».<sup>2</sup>

Pour autant, l'analyse des impacts sociaux des projets soumis aux ÉE reste un défi pour les professionnels des différents ministères et organismes qui interviennent dans la procédure d'ÉE. Cette difficulté n'est pas propre au Québec, une des lacunes des dispositifs de l'évaluation environnementale un peu partout dans le monde est la moindre importance accordée aux impacts sociaux par rapport aux autres impacts plus « techniques » ou « environnementaux » (impacts sur la faune, la flore, l'air, l'eau, etc.) (Burge, 2002; Fortin, 2009).

## **Les impacts sociaux dans les pratiques de l'ÉE : défis et difficultés**

### *L'importance accordée aux impacts sociaux versus les autres impacts*

L'importance accordée aux impacts sociaux dans la procédure d'ÉE est évaluée de différentes façons. Pour certains, notamment des experts du ministère de l'Environnement, les impacts sociaux sont de plus en plus présents lors des analyses environnementales des projets. Cette importance accrue est expliquée entre autres par le fait que la population est plus aguerrie sur ce type d'impacts. Certains affirment que maintenant le lien entre les nuisances et l'acceptabilité sociale est plus clairement établi et que cela contribue à donner plus de poids à la dimension sociale. Pour plusieurs, un effort semble en tout cas être fait en ce sens et donc témoigne d'une certaine volonté à mieux traiter des impacts sociaux. Mais, à bien des égards, ce sont les controverses associées à certains projets qui semblent avoir joué un rôle important. En effet, certains mentionnent que les controverses peuvent conduire à modifier leur travail d'analyse, en les amenant à apporter une attention plus grande à ce que dit le public, aux enjeux qui ressortent.

Pour certains experts, notamment du ministère de l'Environnement (central), le fait que certains projets soient controversés change la donne. L'analyse des impacts sociaux est une position qui semble alors réactive. Elle s'inscrit en réponse à ce qui émerge du milieu dans lequel le projet est projeté.

---

<sup>2</sup> [http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/strategie\\_gouvernementale/articles/aegq\\_octobre2010.htm](http://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/articles/aegq_octobre2010.htm)

« Des fois, on va avoir besoin de, que l'analyse... comment je pourrais dire ça, disons, qu'il n'y a pas d'enjeux au plan de, il n'y a pas d'impacts sociaux. À ce moment-là, ça ne ressortira pas, on va parler un peu des paysages, admettons que le promoteur a fait son évaluation des paysages, il n'y avait pas vraiment d'enjeux. Les experts ont dit que c'était correct. Sauf, quand il y a des choses plus controversées [...] On va avoir besoin de documenter davantage ».

Néanmoins,

« [...] à un moment donné c'est une décision politique [...] il y a des projets qui vont être très controversés au plan de la population, de l'acceptabilité sociale, et puis ils vont être autorisés quand même parce qu'au niveau des autres impacts, on va arriver à la conclusion que les autres impacts, ça va. Mais cette dimension-là est beaucoup plus difficile à juger. »

Cette affirmation suggère d'une part qu'une hiérarchisation des impacts est implicite et relègue au second plan les impacts sociaux, et d'autre part que le contexte politique peut en définitive s'avérer déterminant dans la décision de considérer la dimension sociale des projets.

C'est également ce que dit cette analyste de l'INSPQ :

« On voit des enjeux sociaux qui sont évoqués, le BAPE dans son rapport met ça en évidence, mais là de ça il y a un décret qui est accordé et il y a un projet qui est quand même autorisé à se réaliser, pour toutes sortes de raisons autres. Ça bat de l'aile, mais ça reste que les enjeux sont nommés, mais au-delà de ça, quelque part, il y a quelqu'un qui en fait fi. »

### ***La boîte noire du social***

Certains, notamment des analystes de l'INSPQ, considèrent que la plupart des professionnels de l'analyse environnementale ainsi que les promoteurs ont une culture issue des sciences pures où la dimension sociale est complètement absente. Ce faisant, les impacts sur la santé physiques seront facilement considérés, mais en revanche ceux sur la santé psychosociale seront négligés, voire totalement absents.

Pour plusieurs professionnels interrogés, les impacts sociaux représentent en définitive un défi principalement en raison du fait qu'ils sont peu normés et relèvent selon eux du subjectif.

« Tu sais, comme je te dis, ils voient qu'il y a des impacts sociaux, mais ils sont comme « je sais pas quoi faire, je sais pas c'est quoi ». Tu sais, moi ma rivière, je sais quoi faire avec, ou mon risque techno (?) à la limite ils savent comment réagir. Mais les impacts sociaux pour eux c'est...compliqué, c'est une boîte noire. C'est vraiment une boîte noire. »

Dans le même sens, la directive elle-même pose problème pour certains, puisqu'elle ne donne pas de balises claires au sujet des impacts sociaux. D'une certaine manière, ce constat remet en question la capacité de la procédure d'ÉE à vraiment prendre en compte la dimension sociale lors des analyses environnementales, puisque d'entrée de jeu, la directive qui sert de balise à la réalisation de l'étude d'impact n'en tient pas vraiment compte. D'ailleurs, pour certains professionnels du ministère de l'Environnement, les impacts sociaux ne font pas partie de leur travail. Pour un d'entre eux (direction régionale du ministère de l'Environnement), ce sont les audiences publiques qui servent à intégrer les impacts sociaux.

« [...] ça se peut aussi que nous autres en région on ne connaît pas tous là, mais ce qu'on connaît on le transmet, mais c'est vraiment par rapport aux impacts environnementaux, pas par rapport aux aspects sociaux. De toute façon, il y a des audiences publiques, donc la population est appelée à faire ses commentaires. »

Cette manière d'envisager l'intégration de la dimension sociale dans l'analyse met en évidence une compréhension de la procédure d'ÉE considérée en deux temps, le temps de l'analyse environnementale comme telle, et le moment où les commentaires de la population arrivent dans la procédure. Ce découpage en deux moments distincts place l'intégration de la dimension sociale très tard dans la procédure et suggère que celle-ci ne fait pas explicitement partie de l'étude d'impact, mais qu'elle est ajoutée en cours de route, une fois les audiences publiques passées. L'environnement qui fait l'objet de l'ÉE, est implicitement l'environnement sans les humains, il s'agit des plantes, des animaux, de l'eau, de l'air, etc. Les autres considérations sont pour ainsi dire extra-environnementales.

### *Des capacités variées*

Néanmoins, certains ministères dont les compétences qui relèvent de leur champ d'expertise touchent davantage la dimension sociale sont plus à l'aise pour considérer les impacts sociaux. Certains professionnels du ministère de la Santé, du ministère de la Culture, du ministère des Affaires municipales ou de l'Institut national de la santé publique intègrent plus facilement la dimension sociale à leur propos. L'environnement et le milieu humain sont davantage liés comme le montre ce passage : « *C'est notre environnement, donc c'est l'humain. C'est toujours l'humain. On fait ça pour qui?* »

Ces fonctionnaires ont parfois le sentiment d'être préoccupés par des questions qui ne seront pas jugées avec la même importance que d'autres lors de l'ÉE. Dans le processus d'ÉE, le poids de la culture, ou celui de la santé psychosociale par exemple, ne sont pas traités au même niveau que les impacts sur la faune ou la flore. Ce qui fait dire à un représentant du ministère de la Culture :

« Maintenant, on ne fait plus un projet sans considérer toutes les espèces animales, végétales [...]. Et leurs impacts, c'est presque incontournable aujourd'hui. Mais en culture ce n'est pas incontournable [...] ».

Ou encore à cette professionnelle du ministère de la Santé (direction régionale):

« Je trouve que les impacts psychosociaux débutent avant même que le projet soit commencé. Si je prends Énergie Est, il y a déjà des impacts dans la population énormes. Des gens qui sont stressés, qui sont anxieux par rapport à l'arrivée de ce projet-là. Pis c'est pas pris en compte là. »

Cette professionnelle d'une direction régionale du ministère de la Santé aborde ici une question cruciale. Pour elle, les impacts d'un projet sur le milieu humain, dépasse possiblement le cadre temporel qui sera considéré lors de l'analyse environnementale puisque les impacts dont elle parle sont ceux qui surviennent à l'annonce du projet, avant même que celui-ci ne soit concrètement implanté dans le milieu. Or, il y a peu de chance pour que l'analyse environnementale traite ces impacts, qui pourtant sont essentiels à ses yeux. Elle aborde ainsi une certaine complexité du social, notamment l'importance de considérer la manière dont est vécue un éventuel projet dans une communauté. Sans la nommer, cette professionnelle aborde la question de la perception du risque comprise ici comme génératrice d'impacts sociaux.

Ces propos montrent une compréhension plus fine de la dimension sociale relative aux impacts des projets. Pour les professionnels des ministères de la Santé, de la Culture ou des Affaires municipales, les impacts sociaux sont considérés prioritaires. En revanche, il en va autrement au ministère de l'Environnement et notamment dans les directions régionales où la plupart des personnes interrogées remettent à d'autres la question des impacts sociaux pour lesquels ils ne se sentent pas en responsabilité et en capacité d'intervenir.

### *Perceptions et compréhension globales relatives à l'intégration des impacts sociaux dans l'ÉE*

Plusieurs professionnels considèrent que l'intégration des impacts sociaux dans l'analyse environnementale est une bonne chose. Ainsi, ils voient d'un bon œil la prise en compte des impacts sociaux dans leur travail. Néanmoins, cette importance et cette appréciation positive prennent des formes et des intensités diverses. Pour certains, la réaction de la population est le principal moyen qui permet de repérer les impacts sociaux potentiels d'un projet et surtout de mieux les comprendre. Il y a une volonté exprimée de mieux connaître les préoccupations de la population. La compréhension et la prise en compte des impacts sociaux sont directement reliées selon plusieurs professionnels (ministère de l'Environnement, ministère de la Santé, INSPQ) à une meilleure participation du public. Un professionnel de l'INSPQ va plus loin, et mentionne que le promoteur devrait être questionné sur la nature des démarches entreprises avec le milieu. Obliger en quelque sorte le promoteur à aller plus loin que la tenue de séances d'information :

« il faut qu'il aille rencontrer l'ensemble des groupes, puis présenter sommairement le projet, discuter avec le monde. [...] puis ceux qui prennent les décisions pour les promoteurs, ils n'habitent pas le milieu. Je vais paraphraser, dans le fond, le chercheur européen, par rapport au bruit, qui disait : «les politiciens habitent rarement dans les quartiers bruyants». C'est un peu la même chose...»

Cette position plus affirmée qui vise l'implication du promoteur est intéressante puisqu'elle remet à la procédure elle-même la responsabilité de la prise en compte des impacts sociaux par le biais des demandes adressées aux promoteurs. Elle donne une légitimité à la dimension sociale dans l'ÉE, en dehors de l'attente d'une réaction de la population parfois considérée comme le seul signal d'éventuels impacts sociaux à prendre en compte.

Cependant, certains remettent en doute l'intégration des impacts sociaux dans l'ÉE. La contribution des préoccupations de la population dans le processus, la qualité de l'évaluation faite par certains experts et la validité de l'avis public sont des facteurs de cette remise en cause. De plus, un professionnel du ministère de l'Environnement (central) rappelle que la procédure d'ÉE est une procédure d'autorisation de projet. L'imputabilité du promoteur est limitée et ne peut concerner tous les sujets.

« Il faut s'assurer de garder un équilibre là-dedans, et puis ne pas arriver avec des préoccupations qui ne sont pas de l'ordre de la responsabilité nécessairement de l'initiateur de projet, par exemple des enjeux de toxicomanie. Même si le milieu dans lequel il s'inscrit, il y a beaucoup de toxicomanie [...] ça ne fait pas partie des considérations qu'on devrait avoir pour l'autorisation du projet ».

La remise en cause de la perception du risque par les populations est également soulevée. Un représentant du BAPE mentionne à cet effet que les gens craignent souvent le bruit potentiel lié à un projet, mais que celui qu'ils vivront effectivement est souvent moins important que le bruit appréhendé. Ce qui lui fait dire : « en général, y a plus de peur que de mal ». Il est intéressant de souligner que cette manière d'envisager la notion d'impact social est complètement différente de celle soutenue par la professionnelle du ministère de la Santé citée en page 4. Cet analyste du BAPE sous-entend que les impacts sociaux à évaluer n'incluent pas la perception du risque, pourtant potentiellement à l'origine d'impacts sur les communautés.

Dans le même sens, l'intégration de la dimension sociale est considérée du domaine du subjectif, et ce professionnel du ministère des Affaires municipales considère que lors des évaluations environnementales le traitement des impacts sociaux est effectué correctement, et que les mesures d'atténuation sont adéquates, mais que malgré cela, « [...] peu importe le projet, j'ai l'impression qui va toujours avoir une ou deux personnes ou un groupe de personnes qui va toujours s'opposer ». Ces propos montrent que les impacts sociaux peuvent être en partie fragiles et avoir une légitimité relative dans l'ÉE aux yeux de certains puisqu'ils sont subjectifs et peuvent n'être défendus que par une poignée de personnes<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>La récente modernisation du régime d'autorisation environnementale qui a conduit à la nouvelle *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement* (2018), met en avant la notion d'enjeu défini comme une préoccupation majeure portée par le gouvernement, la communauté scientifique ou la population. Or, quels sont les facteurs qui permettent de déterminer qu'une préoccupation est majeure? Est-ce le nombre de personnes qui la défendent? Est-ce la nature de la préoccupation? Qui détermine l'importance de la préoccupation soulevée? Les réponses à ces questions s'avèrent essentielles pour assurer une réelle légitimité à la prise en compte de la dimension sociale en ÉE et contrecarrer ce qui semble pour l'instant l'affaiblir.

## ***Quelques facteurs qui influencent l'évaluation des impacts sociaux dans l'ÉE***

### *Les contextes des milieux*

Pour des professionnels (ministère de la Santé, ministère de l'Environnement, BAPE), certains contextes et certaines caractéristiques territoriales peuvent influencer la manière dont les impacts sociaux sont intégrés à leur pratique. Les facteurs qui ont été nommés sont relatifs à la taille du milieu récepteur, au nombre de résidents, au contexte économique et aux volontés des municipalités dont ils sentent qu'ils doivent tenir compte. Ainsi, il est fait mention de la différence entre les projets qui s'implantent dans des villes et ceux qui s'implantent dans de petits milieux où il n'y a pas d'industrie. Créer 10 emplois dans ce petit milieu peut faire une différence pour cette communauté et cela serait alors pris en compte dans l'analyse du projet. Pour un professionnel du ministère des Affaires municipales, un milieu plus fortement habité sera considéré avec plus d'attention, car on considère alors que les impacts sociaux seront plus nombreux.

### *Des projets à impacts forts*

Pour d'autres (ministère de l'Environnement (dir. régionale), ministère de la Santé (central), ministère de la Culture (central) et l'INSPQ), certains projets ont eu des impacts majeurs importants quasi incontournables qui ont contribué à ouvrir la procédure d'ÉE au traitement des impacts sociaux. Ces projets auraient en quelque sorte permis de démontrer l'importance de la dimension sociale et servi de déclencheurs. Des gros projets tels que Rabaska ont amené certains professionnels à réaliser l'importance de la dimension sociale. Comme le note un professionnel du ministère de l'Environnement :

«Si je prends l'exemple Rabaska c'était beaucoup la notion du «psychosocial», des impacts psychosociaux. Parce que les gens avaient de grandes craintes liées au gaz naturel liquéfié.[...] C'est un concept qui était un peu nouveau. C'était en 2007. Moi ça faisait trois ans que j'étais arrivé. C'est des notions qui n'étaient pas beaucoup...un peu nouvelles qu'on a prises en compte. C'est un peu novateur on a travaillé fort dessus à documenter la notion de risques pis des impacts sociaux ou psychologiques et que le risque amenait.»

L'expérience reliée à ces projets peut contribuer à rendre légitime le traitement de certains impacts qui avaient tendance à être négligés, et changer certaines méthodes de travail. Elle peut aussi contribuer à décloisonner un peu les champs de compétence. Un professionnel du ministère de la Culture mentionne que dans un cas comme celui du parc éolien d'envergure et controversé Skypower à Rivière-du-Loup, où

la question du traumatisme face aux transformations du paysage était évidente, ils auraient pu émettre un avis incluant les impacts sur la santé:

« C'était, c'était trop flagrant comme ça pouvait être un traumatisme finalement, pour la population de se retrouver là, avec ce changement-là radical dans leur paysage. Ça pourrait être dit. »

### *Les méthodes de travail pour évaluer les impacts sociaux*

Pour plusieurs professionnels, c'est le fait de se doter de méthodes qui leur permet d'évaluer les impacts sociaux. Ainsi, pour certains, l'utilisation de témoignages peut faciliter l'évaluation des impacts sociaux. Pour un intervenant du BAPE, dont le corpus des informations dont il dispose est composé en partie des témoignages lors des audiences publiques, ces témoignages deviennent un matériau d'analyse. Bien que cela constitue un «échantillonnage non scientifique», il n'en reste pas moins que si les gens se déplacent en nombre suffisant, les témoignages qu'ils viennent présenter en audiences publiques «racontent des morceaux de vie, de leur cas personnel» qui deviennent des éléments à interpréter et qui favorisent une meilleure évaluation des impacts sociaux. Cette prise en compte des témoignages ne constitue pas pour tous un matériau crédible. Néanmoins, le BAPE est sans doute à cet égard, le moment le plus important pour l'intégration des témoignages comme éléments d'analyse de la dimension sociale des projets.

Certains ministères ont développé des outils leur permettant d'évaluer certains impacts sociaux tels que les impacts sur le paysage (guide sur la gestion du paysage), ou encore des inventaires archéologique ou relatif au patrimoine bâti. Ces outils contribuent à donner du poids et de la rigueur à leurs avis à caractère culturel. Un analyste du BAPE mentionne quant à lui qu'il s'est en quelque sorte familiarisé avec la notion de paysage et que ce sujet au départ plus difficile lui fait moins peur maintenant.

« [...] je me suis retrouvé dans le mandat de Skypower, où on voyait bien que c'était un enjeu. Il y avait un colloque qui avait été créé...un débat public là-dessus, où on est allé...je suis allé assister. Puis à partir de là, j'ai commencé à avoir des idées plus claires. C'est un sujet qui me.....qui me fait pas peur....qu'il ne me ferait pas peur d'aborder, parce que j'ai un petit peu plus d'idées comment...j'ai fait des synthèses à l'interne, au bureau, pour certains documents internes que j'ai préparés sur le sujet ».

### *La culture interne*

La culture interne aux ministères et aux organismes influence la nature des impacts qui sont pris en compte lors des analyses. Les impacts sur le paysage sont ceux qui ressortent avec force auprès des

professionnels du ministère de la Culture. Ceux-ci ont une compréhension du paysage qui inclut les valorisations collectives et donc les aspects plus intangibles du paysage. Néanmoins, le ministère de l'Environnement se dit aussi préoccupé depuis longtemps par l'évaluation des impacts sur les paysages sans toutefois que la définition du paysage soit expliquée.

Un professionnel du BAPE juge que son organisation a l'habitude de travailler avec les impacts sociaux et que globalement le BAPE est plus ouvert aux impacts sociaux que le ministère de l'Environnement.

« Par rapport à la place que nous on leur donne (impacts sociaux). On leur donne toujours plus, puis on donne plus d'importance à certaines choses, que (sur lesquelles) eux (ministère de l'Environnement) vont passer très vite, vont conclure vite ou parfois n'en parlent pas ».

Ces propos tendent à montrer des tensions qui peuvent exister entre certains acteurs de l'ÉE pour lesquels les façons de faire et les rôles dans l'ÉE peuvent être sinon en opposition du moins en divergence.

Enfin, l'INSPQ avec quelques professionnels issus des sciences sociales a largement contribué à changer la culture de travail notamment dans la division de santé environnementale impliquée en ÉE.

Cette culture interne est à la fois rendue possible par les organisations elles-mêmes, responsables de sujets plus proches des questions sociales, ou dont le mandat comme celui du BAPE est d'intégrer les préoccupations de la population au processus d'ÉE. Mais elle est aussi le fruit des individus qui y travaillent et qui peuvent influencer la manière dont le travail est envisagé et qui peut contribuer à modifier la culture interne de ces mêmes organisations. D'ailleurs, très souvent dans les propos entendus, des noms d'individus sont revenus à l'avant-scène et sont considérés comme ayant une influence déterminante sur la culture de travail.

#### *Les personnes-ressources*

Faisant écho à ce qui vient d'être dit, les contacts avec des personnes considérées comme une ressource dans le domaine social représentent un élément facilitant pour l'évaluation des impacts sociaux. Ces réseautages se font le plus souvent à l'intérieur de l'appareil public. Il s'agit d'experts en sciences sociales qui ont intégré des équipes de travail. Ainsi, les professionnels en sciences sociales au ministère de l'Environnement sont souvent nommés par leurs collègues au central. Pour les directions régionales du ministère de la Santé, l'INSPQ représente une ressource importante. Mais d'autres ressources internes peuvent être mises à contribution, telles que des gens en intervention sociale qui travaille dans les DSP ou

encore dans les CISSS, qui sont considérés comme des soutiens éventuels pour mieux comprendre une situation. De même, l'entraide par des pairs est nommée par un professionnel d'une direction régionale du ministère de la Santé. Ce travail avec des pairs issus de d'autres DSP est aussi effectué dans le souci d'une certaine cohérence dans le traitement des impacts sociaux, cohérence qui contribue à la crédibilité de leurs avis. Certains contacts sont externes aux ministères. Ainsi, pour ce même professionnel, la communication avec des acteurs du milieu est nommée comme un facilitant majeur de la prise en compte des impacts sociaux. «Quand j'appelle les maires, les DG pis qu'eux me font part de leurs préoccupations, ça, ça m'aide énormément».

### *Impacts sociaux : regards et compréhension*

Lors des entretiens, les professionnels ont été amenés à regarder une liste d'impacts sociaux et à mentionner ceux qu'ils considéraient prioritaires et ceux qui selon eux sont négligés lors des analyses environnementales. Ils étaient invités à expliquer leur choix.

Les impacts sur la **santé et le bien-être** sont considérés comme étant prioritaires par bon nombre de professionnels représentant tous les ministères et organismes inclus au projet. La santé englobe ici la santé physique et la sécurité tout autant que la santé dans son sens plus large incluant le bien-être psychologique. Pour une professionnelle du ministère de la Santé (direction régionale), qui mentionne son empathie pour les personnes qui subissent les conséquences d'un projet, ces impacts sont directement reliés au rôle de la Santé publique. Pour une autre, travaillant dans une direction régionale du ministère des Affaires municipales, il y a lieu d'analyser ensemble les impacts sur la santé et le bien-être, sur l'économie, sur la famille et ceux qui touchent la qualité du milieu de vie. C'est ensemble qu'ils doivent être analysés et c'est ensemble qu'ils sont prioritaires. Une compréhension partagée aussi par un représentant du BAPE.

Pour autant, les impacts sur la santé et le bien-être sont aussi jugés comme étant négligés par certains professionnels interrogés. La principale raison invoquée est le fait que l'analyse de ces impacts ne relève pas de leur mandat. Ainsi, pour un professionnel du ministère de l'Environnement (central), outre la sécurité et la santé physique (blessure et mortalité) ces impacts ne sont pas considérés. De même, certains aspects de la santé comme la santé mentale ou la dépression sont des questions difficiles à aborder dans le cadre de l'ÉE.

Les impacts sur la **qualité du milieu de vie**, qui sont très souvent envisagés à travers les impacts sonores et les paysages sont considérés par plusieurs comme une seconde priorité. Fait intéressant, c'est au sujet de ces impacts que les liens avec les préoccupations citoyennes sont faits. Cela s'explique probablement entre autres par le fait que ces impacts sont nommés par le public lorsqu'il y a des inquiétudes ou des oppositions manifestées par les citoyens. Un représentant du BAPE mentionne que ce dont le public parle alors, ce sont des aspects plus subjectifs liés à la perception que les gens ont de leur milieu de vie. Des liens sont aussi faits entre la qualité de l'environnement et la qualité des paysages culturels. L'un n'allant pas sans l'autre pour un professionnel du ministère de la Culture. Pour un autre professionnel travaillant au ministère de la Santé, la qualité du milieu de vie et la santé sont reliées. Autrement dit, les impacts sur le milieu de vie sont considérés transversalement et touchent les champs de compétence des différents ministères impliqués dans l'ÉE.

Néanmoins, la question du paysage et les impacts qui y sont associés font aussi partie des impacts négligés ou difficilement intégrés dans l'ÉE. Fait intéressant, pour un cadre du ministère de l'Environnement (Central), le traitement du paysage dépend de la direction régionale concernée. Selon cet informateur, si la direction régionale considère les impacts paysagers comme étant importants, le bureau central veillera à ce qu'ils soient inclus dans les conditions et engagements demandés au promoteur. Cette affirmation donne à penser que les directions régionales auraient une responsabilité particulière à l'égard des paysages qui pourrait faire en sorte que le paysage soit traité différemment selon les régions, en fonction des connaissances et sensibilités des professionnels régionaux au ministère de l'Environnement.

Cependant, la négligence du traitement des impacts paysagers est abondamment narrée par le ministère de la Culture. Le paysage, ce « parent pauvre » de l'ÉE, est le plus souvent traité par le biais de catégorisation et description, mais ce traitement est largement insuffisant. Pour un professionnel de ce ministère, la méthode pour évaluer les impacts paysagers n'est tout simplement pas valide. En effet, cette méthode évacue toute la question de la valorisation collective, ajoutant que les paysages font partie de « l'identité collective », aspect qui n'est jamais pris en compte par le promoteur.

Cela tend à montrer qu'un impact social peut être considéré important aux yeux des professionnels sans pour autant que son traitement soit jugé adéquat. Le cas du paysage est un bon exemple. Mais il va de même avec les impacts psychosociaux tels que le stress vécu par une communauté à l'annonce d'un projet sur son territoire (mentionné par une professionnelle du ministère de la santé cité en page 5).

Les impacts **économiques et sur le bien-être matériel** sont eux aussi reliés à d'autres impacts notamment à cause de leurs conséquences sur les communautés. Ainsi, ces impacts peuvent être reliés par certains aux impacts sur la santé et la qualité de vie. La création d'emplois et l'essor économique régional par exemple, sont nommés. Il s'agit alors d'impacts positifs sur la communauté qui seront considérés dans la balance. En ce sens, même un professionnel du ministère de la Santé peut mentionner que bien que ce sujet ne soit pas vraiment de son ressort, les directions régionales vont le prendre en compte. En ce sens, des pertes d'emplois par exemple pourraient être reliées à des problèmes de santé et représenter ainsi des impacts négatifs pour la population dont il convient de tenir compte.

Par ailleurs, les impacts économiques ne devraient pas se réduire au nombre d'emplois pour certains. Ce traitement est jugé réducteur notamment par un analyste du BAPE qui porte un regard critique sur la manière dont l'analyse est faite. Le plus souvent, ce sont les chiffres offerts par l'étude d'impact qui servent d'information pour l'analyse.

« Je trouvais que nos rapports...nos chapitres économiques étaient souvent assez déplorables. On ne faisait que tenter de résumer le nombre d'emplois, et répéter les chiffres qui étaient dans...les chiffres de retombées que le promoteur mettait dans son étude d'impact ».

Les impacts **culturels** sont considérés par plusieurs comme n'étant pas suffisamment pris en compte au sein de leur organisation. Notamment les éléments culturels immatériels, tels que les valeurs que les gens attribuent à leur milieu qui ont peu prises en compte. Il manquerait pour certains, un cadre d'analyse leur permettant d'aborder ces aspects plus intangibles. Pour plusieurs provenant des ministères de l'Environnement (central), de la Santé ou des Affaires municipales, ces impacts sont jugés un peu externes à leur champ de compétence. Certains affirment aussi que ces impacts ne sont pas suffisamment importants pour arrêter un projet.

Les autres classes d'impacts sociaux sont peu ou pas traitées. Les impacts sur les **communautés autochtones** sont considérés comme faisant partie des priorités par l'ensemble des répondants. Néanmoins, peu de propos les concernent. Les impacts sur les **familles et les communautés** sont peu mentionnés. Néanmoins, ceux qui les mentionnent abordent le fait que certains projets ont des impacts importants notamment sur la cohésion sociale. Les impacts **institutionnels, légaux, politiques et d'équité** sont globalement peu mentionnés. Les impacts sur les **relations de genre** ne sont pas inclus dans l'ÉE lors des analyses et les professionnels ne voient comment ces impacts pourraient être traités dans le cadre de l'ÉE.

## ***Conclusion***

Comme le rappelle Côté *et coll.* (2017), l'ÉE est largement dépendante d'un modèle de planification rationnelle qui exerce une influence importante sur les pratiques. Issue du principe du «positivisme», la démarche d'évaluation environnementale est une démarche essentiellement basée sur l'analyse et la connaissance des faits réels vérifiés et mesurables par l'expérience scientifique. Cela peut expliquer en partie la difficulté à traiter de la dimension sociale des projets soumis à l'ÉE (Bowd *et al.*, 2015; Glasson *et al.*, 2012). Il y aurait tendance à y avoir d'une part, les impacts sur l'environnement biophysiques qui sont mesurables, normés et vérifiables, et d'autre part, les impacts sociaux, considérés comme beaucoup plus subjectifs, non mesurables et difficilement réductibles à des normes strictes. L'ÉE est d'ailleurs divisée en deux processus mal intégrés : le premier technique et l'autre sociopolitique (qui a lieu essentiellement au moment des audiences du BAPE) (Côté *et al.*, 2017; Bond, *et al.*, 2016 dans Dumarcher 2018). Force est de constater que l'inclusion de la dimension sociale en ÉE a été le plus souvent un processus réactif, les controverses associées à certains projets ayant servi de feu d'allumage favorisant une plus grande prise en compte des impacts sociaux reliés aux projets. Une prise en compte qui est devenue essentielle à la légitimité même de l'ÉE. Mais malgré cette pression grandissante qui émane de la société, les acteurs de l'ÉE ont encore peu de moyens pour comprendre et évaluer les impacts sociaux des projets qu'ils analysent.

Néanmoins, certains professionnels font bouger les lignes, influencent leurs collègues, contribuent à donner une place plus grande au traitement du social dans les ÉE. De plus, certains ministères (Culture et Santé) et les organismes tels que le BAPE ou l'INSPQ ouvrent des brèches en ce sens. Les expériences, les sensibilités, le jugement qui sont variables d'un individu à l'autre peuvent aussi dans certains cas faire une réelle différence.

Mais il apparaît tout de même que le cadre dans lequel ces professionnels interviennent reste mal adapté pour l'intégration pleine et entière de la dimension sociale. Le modèle d'analyse, le manque de ressources, de temps, de capacités et de volonté politique sont déterminants. Mais plus globalement, c'est aussi le fait que l'ÉE soit un processus d'autorisation des projets, un processus de négociation et d'arbitrage entre un promoteur et l'État comme le rappelle justement Fortin (2009), où la population peine à être incluse réellement malgré les incidences de nombreux projets sur les milieux de vie.

## Références

Bond, A., Pope, J., Morrison-Saunders, A., Retief, F., 2016. «A game theory perspective on environmental assessment : What games are played and what does this tell about decision making rationality and legitimacy? », *Environmental Impact Assessment Review*, Col. 57, p. 187-194.

Bowd, R., Quinn, N. W., Kotze, D. 2015. Toward an analytical framework for understanding complex social-ecological systems when conducting environmental impact assessment in South Africa, *Ecology and Society*, Vol 20 (1) 41. <http://dx.doi.org/10.5751/>

Burge, R. J.. 2002. « Why is social impact assessment the orphan of the assessment process ? », *Impacts assessment and project appraisal*, vol 20, No 1., 3-9.

Côté G., Waaub J.-P. et Mareschal B. 2017. « L'évaluation d'impact environnemental et social en péril. La nécessité d'agir », *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 17, no 3.

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. 31 pages.

Dumarcher, A., Brisson, G. (dir.) 2018. Revue de littérature critique sur l'évaluation des impacts environnementaux : projet de recherche ATISÉE (analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale), Rimouski, Québec : Université du Québec à Rimouski, 27 pages.

Fortin, M.-J., 2009. L'évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale (*Vertigo*), *La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 9, No 1. <https://www.erudit.org/fr/revues/vertigo/2009-v9-n1-vertigo3701/039931ar/>

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2009. What Is Impact Assessment?, [http://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_web.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_web.pdf),

Leduc, G., Raymond, M. 2000. *L'évaluation des impacts environnementaux. Un outil d'aide à la décision*. Éditions Multimondes, 426 pages.