

**Les Politiques publiques et la procédure d'évaluation des impacts
environnementaux**

Synthèse de résultats

Projet de recherche ATISÉE

(analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)

Geneviève Brisson (dir.)

2019

UQAR

Les Politiques publiques et la procédure d'évaluation des impacts environnementaux

Introduction

L'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) appelée aussi évaluation environnementale (ÉE) 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 leurs incidences sur la capacité à inclure les dimensions sociales lors des analyses des projets soumis à la procédure d'ÉE. La recherche a documenté les pratiques de l'action publique à travers des entretiens effectués auprès de spécialistes des différents ministères ou 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 politiques publiques et du cadre réglementaire qui balisent ou qui influencent le processus d'ÉE. Elle aborde également les politiques et les règles internes aux organisations impliquées dans l'ÉE. Il est important de mentionner que tout au long des entretiens, des aspects touchants les politiques publiques ont pu être abordées. Les autres fiches thématiques et notamment celles portant sur les regards et les pratiques de l'ÉE et sur la prise en compte des impacts sociaux ont inévitablement inclus des éléments reliés aux politiques et aux règles qui régissent la procédure. Nous n'avons retenu ici que les éléments nouveaux susceptibles d'apporter un éclairage sur certains aspects intéressants.

Les politiques de l'évaluation des impacts environnementaux : un contexte mondial

En 1969, les États-Unis adoptent la National Environmental Policy Act (NÉPA) (Jay *et al.*, 2007; Glasson *et al.*, 2005 dans Dumarcher, 2018). Celle-ci peut être considérée comme une des innovations politiques majeures du 20^e siècle (Cashmore, 2004 dans Dumarcher, 2018). Les États-Unis sont ainsi le premier pays à exiger la tenue d'évaluations des impacts environnementaux des projets. En 1972, la première conférence internationale sur l'environnement a lieu (juin 1972). La déclaration de Stockholm signée par 113 pays envisage la question de l'environnement à l'échelle planétaire et déclare que les États ont une responsabilité à cet égard.

« la protection et l'amélioration de l'Environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et

constitue un devoir pour tous les gouvernements. » (Convention de Stockholm, 1972).

Au cours des années 70, la plupart des pays dits «développés» emboitent le pas aux États-Unis et adoptent un système d'ÉIE, suivis dans les années 90, par la plupart des pays dits «en voie de développement» (Morgan, 2012 dans Dumarcher, 2018). Bien que les grands principes qui sous-tendent ces politiques soient semblables et reconnus dans de nombreux protocoles, accords et conventions internationaux, les contextes nationaux ont produit une diversité de juridictions et de systèmes d'évaluation environnementale (Dumarcher, 2018).

Dans la foulée des préoccupations environnementales croissantes à l'échelle internationale, le Québec adopte la Loi sur la qualité de l'Environnement (LQE) en décembre 1972. Pour le Québec, cette loi est une avancée majeure puisqu'elle fait de l'Environnement un sujet de droit public dont cependant le citoyen est exclu. C'est en 1978 avec le projet de loi 69 que le droit du citoyen à la qualité de l'environnement est reconnu. Ce projet de loi reconnaît aussi le droit du citoyen de participer aux décisions environnementales, le droit d'accès à l'information environnementale et le droit d'intervenir judiciairement ainsi que d'être entendu relativement aux grands projets de constructions et d'aménagement (Piette, 2015). Le régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sont mis sur pied. En 1979, le premier ministère de l'Environnement est créé.

La LQE et le processus d'ÉE

La LQE qui relève du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques fait de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement un pilier de la régulation des grands projets. Piloté par ce ministère, l'ÉE fait néanmoins intervenir plusieurs spécialistes de différents ministères ainsi que des organisations telles que l'Institut national de Santé publique du Québec (INSPQ) et le BAPE responsable des audiences publiques. La LQE encadre la procédure d'ÉE, mais chaque ministère appelé à intervenir dans la procédure est lui-même contraint par sa propre législation, et les représentants des ministères interviennent donc dans un cadre à la fois propre à leur organisation et relatif à la procédure elle-même. Lors des entretiens effectués dans le cadre du projet de recherche ATISÉE, et à travers les thèmes abordés, la question des politiques publiques, du cadre législatif, des règles internes est apparue spontanément. Ces questions ont été particulièrement abordées lorsque le thème relatif au cheminement et au traitement d'un dossier a été traité ainsi qu'au moment où les fonctionnaires ont été

interrogés sur les changements dans la conduite de la procédure et les améliorations qui selon eux devraient être apportées dans la procédure ou dans les pratiques.

Une loi qui donne un rôle central au ministère de l'Environnement

La Loi donne au ministère de l'Environnement la responsabilité du déroulement de l'ÉE à toutes les étapes allant de la directive pour la réalisation de l'étude d'impact par le promoteur à l'autorisation de réalisation du projet par voie de décret ministériel. Ainsi, le ministère de l'Environnement a la responsabilité de transmettre au promoteur la directive qui encadre le contenu de l'étude d'impact. Alors que plusieurs professionnels du ministère de l'Environnement voient d'un bon oeil la responsabilité de leur ministère à cet égard, c'est aussi le point d'achoppement pour d'autres professionnels provenant d'autres ministères ou organismes. En effet, ce *pouvoir* du ministère de l'Environnement est jugé vraiment déterminant pour l'ensemble du déroulement de l'ÉE. Pour un responsable au ministère de la Santé (centre), « [...] la directive donne l'étude d'impact. Elle est là parce que c'est la Loi ». Lors des entretiens, plusieurs mentionnent une certaine frustration de ne pouvoir intervenir sur ce qui sera demandé alors même que tout le reste se jouera à partir de ces demandes initiales. Pour certains, la responsabilité du ministère de l'Environnement quant à la qualité des études d'impacts est pointée du doigt, car les directives devraient être plus exigeantes à l'égard du promoteur et plus cohérentes avec les aspirations de la société, comme le pense ce professionnel du ministère de la Culture :

« Moi je pense que c'est le ministère de l'Environnement qui faut qu'il revoit ses directives envers le promoteur. [...] pour obliger le promoteur à faire des consultations, à permettre aux représentants des citoyens de se prononcer et même, quitte à faire modifier le projet en conséquence et de s'assurer que la solution retenue soit socialement acceptable, qu'elle respecte les valeurs de la population ».

Cette prérogative du ministère de l'Environnement place ce ministère en position de force par rapport aux autres ministères appelés à intervenir dans l'ÉE. Comme le rappelle un fonctionnaire, « quand ce n'est pas dans la directive, c'est très difficile après d'aller exiger quelque chose. » D'une certaine manière, pour des professionnels provenant d'autres ministères et organismes, ces directives «types» peuvent poser problème et représentent le premier frein à la prise en compte des citoyens. Selon un représentant du BAPE il faudrait qu'elles soient remodelées en fonction des besoins des citoyens. Pour ce même professionnel, les directives sont un peu déconnectées de la réalité terrain, elles « sont longues et fastidieuses », elles évoluent peu. Elles visent essentiellement à faire en sorte que le promoteur produise une étude qui ait une validité règlementaire et normative. En revanche, elle ne vise pas à produire des

études d'impact qui sont à même de répondre aux questions des citoyens. « *Ce besoin-là est de moins en moins couvert* ». Ces propos laissent sous-entendre une évolution de l'ÉE n'ayant pas favorisé la participation du citoyen. Le cadre législatif et réglementaire semble avoir conduit à un rétrécissement à cet égard, malgré le sentiment d'une urgence manifestée par certains professionnels à mieux prendre en compte les aspirations des citoyens.¹

Les limites des lois

Le cadre législatif et réglementaire des différents ministères appelés à intervenir lors de l'ÉE peut représenter un frein la prise en compte de certains enjeux. Certains ministères le ressentent particulièrement, c'est le cas du ministère de la Culture. En effet, les professionnels de ce ministère se butent au vide juridique qui leur permettrait d'imposer une meilleure prise en compte du paysage ou des éléments patrimoniaux qu'ils considèrent importants. Si ces éléments sont en dehors du statut officiel de patrimoine protégé (ce que permet la Loi sur le patrimoine culturel), il est difficile d'imposer que l'étude d'impact en tienne compte. Les professionnels du ministère de la Culture se retrouvent ainsi souvent bloqués à la fois par le cadre légal de l'ÉE et par leur propre cadre légal, leur laissant peu de marge de manœuvre pour établir un rapport de force lors de l'ÉE.

« Ça ne peut pas l'être au niveau de l'archéologie parce que l'archéologie est très, très bien encadrée au niveau législatif. Mais ça va être plus au niveau paysage ou patrimoine, quand ce n'est pas des éléments du patrimoine protégé où l'on demandait, disons tels ou tels éléments. Mais souvent ça ne sera pas, ça ne sera pas considéré [par le ministère de l'Environnement]. »

« Parce qu'il y a la question des enjeux réels, mais il y a aussi la question de notre capacité. Nous, on a une loi, donc on applique la loi. C'est la loi, c'est le législateur donc, les élus à l'Assemblée nationale ont décidé que c'était là qu'elle s'arrêtait la ligne, par rapport au paysage, bien, même si on est zélé comme fonctionnaire, c'est, c'est là la ligne. Ce qui fait qu'on peut, dans une perspective de développement durable, dire que ce serait bien, mais on ne peut pas bloquer. »

¹ Les récentes modifications apportées à la Loi n'étaient pas en vigueur au moment des entretiens. Certains des éléments mentionnés par les fonctionnaires ont changé, et notamment la place potentielle donnée au citoyen et la manière de libeller les études d'impacts (moins encyclopédique).

« Il nous manque de prises [...] dans notre propre loi, on n'a quand même pas tant de prises que ça. Il y a des trous, tu sais, dans les lois. Il y a des lacunes. »

Ces propos montrent bien les limites qui sont les leurs et une certaine frustration quant à leur capacité effective pour intervenir adéquatement lors de l'ÉE.

De plus, certaines lois peuvent être subordonnées à d'autres lois, ce qui limite les capacités d'intervention dans le processus d'ÉE. Par exemple, un représentant du MAMOT (régional) rappelle la préséance de la Loi sur les mines sur toute autre loi.

« [...] au niveau de la Loi sur les Mines. Si on prend par rapport à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, une municipalité ne peut pas empêcher un projet minier parce que la loi sur les mines elle l'a prédominance sur la loi sur l'aménagement et l'urbanisme ».

En effet, bien que la loi ait été modifiée et confère maintenant aux MRC (depuis 2016), la possibilité de définir des territoires jugés incompatibles avec l'exploitation minière (TIAM), cette nouvelle compétence régionale est néanmoins soumise aux orientations gouvernementales qui définit les balises de ce qui peut permettre la détermination des TIAMS. À titre indicatif, les paysages identifiés comme étant des paysages d'intérêt par une MRC, n'entrent pas dans les critères d'exclusion des activités minières. Dans les faits, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est donc largement dépendante des orientations gouvernementales et subordonnée à la Loi sur les Mines.

Les pressions politiques sur les lois existantes et sur le travail du BAPE

De plus, les pressions politiques peuvent être déterminantes et favoriser le contournement de lois existantes. Ainsi, un représentant du ministère de l'Environnement (régional) revient sur le dossier de la cimenterie de Port Daniel. Il rappelle que c'est une Loi spéciale qui a été adoptée et qui a «*by passé*» le BAPE :

« [...] *la question environnementale a été complètement évincée dans ce projet-là. En bout de ligne, c'est souvent politique les décisions. Et puis le politique a le pouvoir de passer une loi pour contourner des lois existantes* ».

Ces mots qui sont assez forts expriment la manière dont l'ÉE peut être considérée par certains professionnels comme étant assujettie aux pressions politiques. Malgré le travail qu'ils effectuent et le cadre législatif qu'ils respectent, les choses peuvent leur échapper, notamment si des pressions politiques à l'égard d'un projet deviennent plus fortes. Dans ces cas, les politiques publiques peuvent être soumises aux jeux politiques et aux tractations multiples et contribuer à détourner l'évaluation d'un projet des règles prévues par le cadre légal initial.

Ces pressions ont aussi été nommées à l'égard du travail du BAPE qui tient une place à part dans la procédure d'ÉE puisqu'il dispose d'un droit d'enquête. Il s'agit d'un organisme consultatif, permanent et indépendant des autorités gouvernementales (Gauthier, 2009). Malgré sa réputation à l'échelle internationale, et son engagement

« en faveur des idéaux de la participation démocratique et du développement durable, l'utilité et l'existence du BAPE sont régulièrement remises en question, non seulement par les grands promoteurs et les milieux d'affaires, mais également par les gouvernements successifs et certains groupes de citoyens » (Gauthier, 2009 : 416).

La crédibilité et l'indépendance du BAPE sont globalement acquises. Néanmoins, lors des audiences publiques, la pression politique peut nuire au travail d'enquête. Un analyste du BAPE fait état d'une certaine fragilité de ce travail d'enquête et notamment de la frustration à l'égard des personnes-ressources qui peuvent être appelées à suivre une ligne officielle plutôt que de répondre adéquatement aux questions qui sont posées. Ces lignes officielles abiment en quelque sorte une certaine crédibilité des réponses et forcent de l'information aux citoyens et fragilisent le rôle d'enquête du BAPE pourtant prévu par la loi.

De plus, certaines défaillances internes au fonctionnement du BAPE sont nommées comme étant potentiellement problématiques et révélatrices des pressions politiques qui pèsent sur le BAPE. Un analyste mentionne ainsi que la loi donne le pouvoir aux commissaires quant au contenu du rapport, ce sont eux qui signent les rapports émis par le BAPE au terme des audiences publiques. Selon cet analyste, cette potentielle connivence entre le politique et la nomination des commissaires est un talon d'Achille pour le BAPE.

« [...] pour moi, c'est un vice structurel du BAPE. C'est que les commissaires... qui ont le pouvoir finalement... peuvent avoir le pouvoir absolu... au bout du compte s'ils veulent vraiment l'imposer sur (?) le contenu d'un rapport... c'est... ils viennent par nomination politique. Il y a deux problèmes. Il y a un problème de biais de gens qui ne

sont pas neutres, qui peuvent venir avec des agendas politiques parce qu'ils ne veulent pas...ils veulent plaire pour avoir une meilleure nomination ou être renommés plus tard. Puis il y a des problèmes de compétence. Il y a des gens qui sont là, mais qui sont pas vraiment à leur place ».

Par ailleurs, l'influence du BAPE dans l'énoncé du décret ministériel qui autorisera le projet est limitée. Cette situation est potentiellement frustrante pour les analystes du BAPE. Le cadre législatif et réglementaire maintient le rôle consultatif du BAPE, et le décret peut faire fi de ses recommandations. Leur travail (des analystes et des commissaires) n'est alors pas complètement reconnu et surtout ils ont le sentiment qu'ils ne peuvent intervenir véritablement sur le contenu du décret.

Influencer les politiques publiques

Lors des entretiens, certains ont manifesté leur responsabilité et leur potentielle influence sur les politiques publiques. Par exemple, relativement au contenu du rapport du BAPE, un analyste mentionne qu'il y a deux manières de comprendre le rôle qu'ils ont à jouer :

« Il y a une tendance, une école, une façon de pensée, qui est de dire : on doit s'en tenir à ce qui a des chances de se retrouver dans un décret et y changer quelque chose. Moi j'ai une position qui est diamétralement, qui est très éloignée de ça. [...] C'est sûr que ça, ç'a aucun effet sur le décret, l'autorisation du projet, mais, je ne peux pas m'empêcher de voir un lien quand je lis que la Commission de la Capitale nationale annonce qu'elle veut véhiculer ces valeurs-là, dans ses interventions à l'avenir. Coïncidence? Peut-être. Mais je pense qu'il y a une multitude d'exemples de ce genre-là ».

Ces deux façons d'entrevoir le travail et l'influence du BAPE sont intéressantes. La première considère que le contenu attendu du décret doit servir de cadre pour le contenu du rapport du BAPE. Cette position tendrait à limiter le travail du BAPE à l'intérieur de balises déterminées par le ministère de l'Environnement. La seconde en revanche estime que les choses peuvent changer de toutes sortes de manières, et que l'influence du BAPE pourrait en définitive apparaître en dehors du cadre formel, en soulevant des éléments qui deviennent moins contournables ensuite dans d'autres dossiers, car ils ont été nommés antérieurement dans les rapports soumis par le BAPE au ministère de l'Environnement. Le rôle du BAPE serait alors de tendre vers un certain idéal même si ce qui est nommé n'est pas pris en compte

dans le décret final. Ce rôle potentiel attribué au BAPE touche davantage le déplacement des valeurs et place l'organisme dans une position d'influence plus en profondeur et sur le long terme.

D'autres ont aussi abordé la possible influence des différents professionnels de l'ÉE sur les politiques publiques. Les nouvelles pratiques et les nouvelles connaissances auraient une incidence sur l'évolution des lois.

« C'est sûr qu'il y a des règles bien claires, mais en même temps, ça continue d'évoluer. Les fonctionnaires évoluent, j'imagine, au fur et à mesure que tu sais, les connaissances arrivent par rapport à la biodiversité, etc. Et finalement, c'est cette pratique-là et les connaissances qui finissent par faire évoluer la loi. Parce que la loi est toujours en retard. Elle est toujours une vingtaine d'années en retard. »

Autrement dit, certains ressentent qu'ils peuvent avoir sur le long terme une influence sur les politiques publiques. Ils considèrent important de pousser leurs pratiques aux limites de ce que leur cadre légal permet, et d'intégrer dans leurs avis des commentaires qui incluent des connaissances qu'ils jugent pertinentes même si celles-ci vont au-delà de ce qui leur est demandé. Ces professionnels expriment une tension entre leur frustration face aux limites imposées par des politiques souvent en décalage avec les valeurs de la société, et leur conscience d'une potentielle influence sur le long terme sur l'évolution de ces mêmes politiques qui déterminent le rôle et la puissance de l'ÉE comme outil de régulation environnementale.

Conclusion

Les propos sur certains aspects des politiques publiques qui encadrent ou interviennent sur l'évaluation environnementale montrent les limites auxquelles se butent parfois les professionnels de l'ÉE. Une loi (qualité de l'Environnement) qui donne une prérogative au ministère de l'Environnement pour l'encadrement de la procédure d'ÉE et qui révèle un rapport de force parfois inégal avec les autres ministères et organismes. Des lois propres aux différents ministères qui ne sont pas toujours adéquates pour avoir un réel poids lors des avis ministériels. Les pressions politiques qui sont constamment nommées lors des entretiens, et qui déterminent la finalité de certaines décisions qui sont prises lors de l'évaluation environnementale. La façon dont ce cadre légal maintient le BAPE dans un rôle consultatif alors même qu'il s'agit de la seule instance indépendante qui entend les citoyens. Tous ces propos ciblent les limites des capacités d'intervention des professionnels dans une procédure dont les ficelles peuvent

échapper à leur influence. Ces propos ne sont pas sans rappeler les constats effectués par plusieurs chercheurs un peu partout dans le monde qui révèlent que l'évaluation environnementale s'inscrit dans des contextes politiques et économiques qui influencent largement les politiques publiques en matière d'environnement.

Néanmoins, pour certains des professionnels rencontrés, il y a lieu d'aller toujours un peu plus loin. En nommant certains enjeux, en poussant certaines pratiques aux marges de ce qui est prévu, en améliorant les connaissances, ils ont le sentiment d'avoir une certaine influence, ténue, imprécise, mais essentielle. Ils manifestent ainsi un espoir de voir changer les choses malgré plusieurs frustrations mentionnées, ils établissent un certain espace pour manœuvrer à l'intérieur d'un cadre légal et réglementaire imparfait et dont ils sont critiques.

Références :

Cashmore M. (2004). « The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory », *Environmental Impact Assessment Review* , vol. 24, no 4, pp. 403-426.

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.

Gauthier, M. (2009). *Jean Baril, le BAPE devant les citoyens. Pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, presses de l'Université Laval, 2006, *Compte-rendu. Recherches sociographiques*, Vol. 50, No. 2, mai-août 2009, p 416-420.

Glasson J., Therivel R. et Chadwick A. (2005). « Origins and development » dans *Introduction to environmental impact assessment* , 3rd ed., London ; New York, Routledge (coll. « The natural and built environment series »), pp. 29-56.

Jay S., Jones C., Slinn P. et Wood C. (2007). « Environmental impact assessment: Retrospect and prospect », *Environmental Impact Assessment Review* , vol. 27, no 4, pp. 287-300.

Morgan R. K. (2012). « Environmental impact assessment: the state of the art », *Impact Assessment and Project Appraisal* , vol. 30, no 1, pp. 5-14.

Piette, J. (2015). *La Loi sur la qualité de l'environnement des origines à nos jours*. Présentation au colloque sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale. Le 8 octobre 2015 à l'Université Laval.