

**La procédure d'évaluation environnementale :
pratiques et regards des spécialistes des différents ministères et organismes
impliqués dans sa mise en oeuvre**

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

Geneviève Brisson (dir.)

2019

UQAR

La procédure d'évaluation environnementale : pratiques et regards des spécialistes des différents ministères et organismes impliqués dans sa mise en oeuvre

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 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 de la procédure d'ÉE et, notamment de la manière dont elle est perçue et comprise par ces spécialistes.

L'évaluation environnementale : quelques constats théoriques et critiques

L'évaluation environnementale (ÉE) appelée aussi évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) est définie par l'International Association for Impact Assessment comme le processus d'identification, de prévision, d'évaluation et d'atténuation des effets biophysiques, sociaux, et autres effets pertinents des propositions de développement avant que des décisions importantes ne soient prises et des engagements pris » (IAIA, 2009 cité et traduit *dans* Dumarcher, 2018). ***L'ÉIE est par essence un processus, visant à examiner à priori les conséquences environnementales des actions de développement, dans une démarche axée sur la prévention.*** (Glasson, Therivel et Chadwick, 2005a, p.3 *dans* Dumarcher, 2018 : 3)»

Plusieurs travaux¹ portant sur la procédure d'évaluation environnementale en tant qu'instrument de l'action publique ont montré que des forces, mais aussi des faiblesses et des menaces caractérisent ce

¹Une revue de littérature critique portant sur les évaluations environnementales a été effectuée dans le cadre du projet de recherche ATISÉE. Elle présente un tour d'horizon des analyses critiques de la procédure d'évaluation environnementale en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. Elle met à jour des enjeux politiques qui permettent de mieux comprendre certaines limites du dispositif. Dumarcher, A., 2018. *L'évaluation des impacts environnementaux. Revue de littérature critique*, dans le cadre du projet ATISÉE sous la direction de Geneviève Brisson, UQAR, 32 pages.

dispositif et que celui-ci n'est pas neutre, mais intervient dans des contextes politiques et économiques qui orientent les pratiques associées à sa mise en œuvre.

L'évaluation environnementale est universellement reconnue comme un « **instrument clé de la gestion de l'environnement** », incorporée aux lois environnementales nationales et internationales (Morgan, 2012, p.6) et représente un élément central des régimes publics de protection de l'environnement. Bien que plusieurs éléments positifs soient à considérer relativement à l'efficacité de la procédure d'ÉE, certaines faiblesses du dispositif sont importantes à garder en tête. Les recherches montrent en effet que c'est principalement au niveau des pratiques que les faiblesses majeures du dispositif apparaissent. Ainsi, « en dépit de l'adoption de règles formelles conformes aux grands principes de l'ÉE, les pratiques ne suivent pas nécessairement » (Dumarcher, 2018, p. 12). Outre le manque de capacités : (humaines, techniques, financières), les milieux professionnels et bureaucratiques dans lesquels ils interviennent jouent un rôle majeur comme le montrent plusieurs travaux portant sur la procédure ailleurs dans le monde (Mason, 2014; Tang et Tang, 2000; Turnbull, 2004; Spiegel, 2017; Bravante et Holden, 2009).

La procédure d'ÉE, (et ce constat est valable pour plusieurs pays dont le Canada² et le Québec, mais aussi pour l'Australie et l'Europe) tend à subir des réformes et des pressions pour une plus grande rationalisation³ de la procédure. L'ÉE est considérée comme un obstacle au développement, et sa rationalisation risque d'atténuer son efficacité et sa capacité à répondre à ses objectifs premiers soit d'examiner les conséquences environnementales du développement (Morgan, 2012; Bond et Pope, 2012; Côté et al., 2017). Selon Gibson (2012) et Doelle (2012), le Canada est un bon exemple de ce genre de réforme. Ainsi, si les réformes de l'ÉE peuvent à certains égards représenter des avancées, elles tendent à s'accompagner d'un recul sur d'autres points.

Selon Pope *et coll.* (2013), l'ÉE risque de devenir un exercice d'attribution de permis en mettant l'accent sur les aspects procéduraux. D'autre part, le mandat des ÉE est souvent confié aux agences gouvernementales responsables du développement ou à des agences responsables de l'Environnement dont l'influence sur les décisions finales reste globalement limitée.

² Au Canada la plus grande vague de rationalisation a été réalisée sous le gouvernement conservateur de M. Harper, en 2012. Depuis le changement de gouvernement, certaines dispositions ont été annulées par le nouveau gouvernement. Ces changements seraient considérés comme un pas dans la bonne direction mais ne seraient pas assez ambitieux pour remettre en question les effets de l'ancien gouvernement (Shilds, 2018, *dans* Dumarcher, 2018).

³ La rationalisation est comprise ici comme un allègement des réglementations qui viseraient à faciliter la compétitivité économique (Cashmore *et al.*, 2010, *dans* Dumarcher, 2018).

La procédure d'ÉE au Québec : une réforme récente

Au Québec, la procédure d'évaluation environnementale est régie par la Loi sur la qualité de l'environnement (LRQ c.Q2) sous la compétence du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). En 2015, un important travail de modernisation du régime d'autorisation fut entrepris visant une réforme majeure de cette Loi. Il s'agit de la plus importante modification apportée à la Loi depuis son adoption en 1972 (CQDE)⁴. Cette nouvelle mouture de la Loi est très récente, car elle a été adoptée en 2018. Ces modifications visent à alléger le processus, mais aussi à le rendre plus transparent et à mettre en place un régime d'autorisation simplifié et élaboré en fonction du risque environnemental des projets.

Les étapes de la procédure d'ÉE au Québec

La procédure d'ÉE comporte plusieurs étapes auxquelles participent des spécialistes reliés aux différents ministères ou encore à des organismes publics (INSPQ, BAPE). L'ensemble de la procédure relève cependant du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. C'est ce ministère qui reçoit les informations, les questions et les commentaires qui sont émis par les spécialistes relativement à l'étude d'impacts et qui les transmet à l'initiateur de projet. Le cheminement du dossier d'un projet soumis à la procédure d'ÉE est caractérisé par plusieurs étapes distinctes. Ce sont l'avis de projet⁵ et la directive du ministre, l'avis de recevabilité de l'étude d'impacts⁶, l'information du public et sa participation via le BAPE, l'analyse d'acceptabilité de l'étude, l'analyse environnementale du ministère de l'Environnement et ultimement la recommandation du ministre suivie de la décision gouvernementale et de l'autorisation ministérielle.

⁴ <https://www.cqde.org/fr/nos-actions/loi-sur-la-qualite-de-lenvironnement/>

⁵ Les modifications apportées à la Loi sur la qualité de l'environnement (LRQ c.Q2) en 2018, n'étaient pas en vigueur au moment des entretiens. Depuis 2018, certains éléments de la procédures s'en trouvent changées. Il y a maintenant une consultation publique sur les enjeux des projets dès l'avis de projet (où les citoyens, les groupes et les municipalités peuvent exprimer leurs préoccupations à l'égard du projet). De plus, la directive mentionne clairement la notion d'enjeu et suggère que les analyses soient effectuées sur la base des enjeux. Néanmoins, lorsque l'on regarde attentivement le texte de la directive, le traitement des enjeux restent collé à celui des impacts et ne modifie pas en profondeur la manière de conduire l'analyse. Les enjeux représentent davantage des catégories d'analyses auxquelles des impacts seront rattachés que l'intégration d'une dimension socio-politique de l'analyse des projets à laquelle le traitement par enjeux pourrait conduire. Dans la directive, l'intégration de la notion d'enjeu, vise surtout à alléger les études d'impacts.

⁶ L'avis de recevabilité est une étape cruciale de la procédure pour les différents ministères et organismes puisque c'est à ce moment que ceux-ci peuvent émettre des questions, des commentaires et adresser des questions à l'initiateur de projet.

Le cheminement des dossiers lors de la procédure d'ÉE

La manière dont est envisagée la procédure d'ÉE varie selon les fonctionnaires et selon les ministères ou organismes, mais aussi selon que l'on soit dans l'organisation centrale d'un ministère ou encore dans une direction régionale. Quelques critiques ont été énoncées à l'égard de la procédure. Pour les professionnels rencontrés, leur rôle qui n'est pas toujours clairement défini, la prise en compte de leurs avis, la façon dont ils sont consultés, leur indépendance et le manque de temps sont des facteurs déterminants dans l'évaluation qu'ils font de leur implication dans la procédure. Certains interviennent à la demande du ministère de l'Environnement, mais cette demande ne semble pas toujours être faite, l'un d'entre eux (ministère de la Culture) affirme qu'il lui arrive de ne pas être consulté. De même, il peut arriver qu'un avis émis par un fonctionnaire ne soit pas pris en compte par le promoteur, comme l'a exprimé un fonctionnaire du ministère de la Santé. Le sentiment d'avoir ou non de l'influence sur les décisions teinte la manière d'envisager la procédure d'ÉE. Certains propos (ici une direction régionale du ministère de l'Environnement) montrent qu'entre le central et les directions régionales, une certaine disparité relative à la capacité d'intervention peut exister.

« Ce qu'on aimerait [...], c'est qu'on soit consulté par les promoteurs bien plus en amont, parce que souvent les projets sont tellement « canner » qu'on se fait un peu des fois acculer au pied du mur, c'est-à-dire que des fois on est un peu mal venu de faire faire des grandes modifications quand le projet a engouffré déjà beaucoup de fonds ».

L'avis de projet et la directive du ministre : le début de la procédure

Les fonctionnaires considèrent généralement que l'avis de projet constitue le début de la procédure puisqu'il s'agit du moment où le promoteur transmet son projet au ministère de l'Environnement et que ce dernier l'informe, par l'intermédiaire de la directive ministérielle des informations à inclure dans l'étude d'impact. Certains mentionnent que lors de l'avis de projet, le ministère de l'Environnement leur demande s'ils souhaiteront intervenir dans la procédure d'ÉE alors que d'autres ne seront pas consultés, mais simplement informés du projet. Ce qui suggère un certain arbitrage du ministère de l'Environnement dès le début de la procédure.

La directive ministérielle est considérée comme étant déterminante pour les fonctionnaires du ministère de l'Environnement (centre), car c'est à cette étape que les grandes lignes pour la réalisation de l'étude d'impacts sont formulées. Cependant, bien que déterminante, la directive n'est pas pour d'autres fonctionnaires du même ministère, le moment où ils se sentent aptes à intervenir. Alors que pour certains l'analyse de recevabilité qu'ils émettront s'appuiera essentiellement sur le contenu de la directive, montrant que celle-ci reste l'élément de référence à partir duquel ils analyseront l'étude d'impact, certaines critiques sont mentionnées par d'autres. La première est qu'il n'est pas toujours évident que les directives soient vraiment explicites quant aux impacts humains, ce qui limite les possibilités d'intervenir en ce sens pour certains. Une certaine faiblesse des directives expliquerait la faiblesse de certaines études d'impact. D'autre part, le fait de ne pas avoir accès plus tôt au contenu de la directive constitue un point négatif qui peut nuire à l'efficacité de leur intervention.

L'avis de recevabilité : prendre connaissance de l'étude d'impacts, un moment clé

C'est à l'étape de l'analyse de la recevabilité de l'étude d'impacts que les fonctionnaires des différents ministères peuvent prendre connaissance du contenu de celle-ci et qu'ils peuvent communiquer avec le promoteur via le ministère de l'Environnement. Les objectifs poursuivis par les professionnels des différents ministères et organismes peuvent varier, tout comme le regard qu'ils portent sur leur rôle et leur manière d'analyser un dossier.

Pour certains représentants du ministère de l'Environnement, c'est l'étape qui assure que l'étude d'impact soit « *convenable* » qui oblige le promoteur à remettre « *des documents qui ont de l'allure* » « *s'ils veulent que leurs projets passent* ». La procédure d'ÉE est envisagée comme un moyen pour permettre aux projets d'avoir lieu. La focale est le projet et sa réalisation. Un spécialiste du ministère de l'Environnement (central) rappelle en ce sens que la procédure d'ÉE est un processus d'autorisation.

« Le point de départ, c'est quelqu'un qui arrive avec un projet et puis on lui dit : ce genre de projet là, pour obtenir ton autorisation, il faut que tu passes dans la procédure. Donc nous, on est vraiment en lien avec le promoteur tout le temps. Les chargés de projet sont en lien avec le promoteur, les directeurs aussi beaucoup. »

Ainsi, les informations amassées par le promoteur lors de l'étape de recevabilité sont alors quelque peu instrumentalisées et peuvent être considérées comme permettant au chargé de projet de se présenter aux audiences publiques avec des éléments de réponses crédibles.

Pour d'autres, la recevabilité constitue **l'étape** où ils peuvent communiquer des questions et des commentaires au promoteur. C'est le moment où certains souhaitent avoir des précisions sur le projet et où ils pourront repérer les enjeux relativement à leur compétence. La recevabilité leur permet d'exprimer des « *exigences* » et de s'assurer que l'étude d'impact touche tous les sujets abordés dans la directive. Ils peuvent alors exprimer des *demandes* en lien avec le champ de compétence de leur ministère respectif. Il est intéressant de constater que la manière d'envisager cette étape cruciale de leur implication dans la procédure peut varier selon les individus (et les ministères). Pour certains, leur marge de manœuvre est strictement dépendante des balises du texte de la directive, mais pour d'autres, une analyse plus libre faisant place davantage à l'initiative et à la compétence est de mise. Dans ce cas, il s'agit alors de s'assurer que l'analyse touche à tous les points qui semblent importants et à ce titre un professionnel du ministère de la Santé peut mentionner qu'« il ne regarde même pas la directive ». Pour lui, il s'agit surtout de mettre l'accent sur la Santé en se détachant de l'orientation du ministère de l'Environnement. Sortir du cadre strict de la procédure est aussi nommé par une représentante du ministère de la Culture. Elle mentionne le fait qu'ils ont discuté à l'interne de la possibilité de travailler en collaboration avec d'autres ministères lors de la rédaction de leurs avis, ce qui n'est inscrit nulle part dans la procédure.

« S'il y a un enjeu particulier, je ne me gênerai pas de le faire, tu sais, de communiquer avec un autre collègue, un collègue d'un autre ministère qui est aussi responsable de diriger l'avis puis que de lui signaler « bien, as-tu vu tel enjeu, est-ce que ça voudrait la peine qu'on coordonne notre avis ministériel? ». Tu sais qu'on mette à peu près le même contenu dans nos avis puis ça va faire un avis plus fort naturellement auprès du ministère. S'il y a plus d'un ministère qui est, qui parle d'un enjeu en particulier là. »

Ces propos suggèrent la capacité à mettre à profit des liens potentiels entre professionnels de ministères différents appelés à intervenir dans la procédure. Alors que l'intervention qui leur est demandée est une implication sectorielle (liée à leur propre ministère), ce qui est souhaité ici est un autre rapport de force avec le ministère de l'Environnement, mais aussi une plus grande capacité à traiter adéquatement un enjeu qui apparaîtrait crucial et transversal. Cette collaboration souhaitée montre aussi que l'avis de recevabilité qu'ils doivent fournir est compris par certains comme étant le

moment important de leur intervention dans la procédure. Cette étape est considérée comme étant primordiale, et ils sont quelques-uns à mentionner que c'est le moment de poser les bonnes questions, de soulever les enjeux du projet et d'émettre les bons commentaires, car lors des étapes subséquentes il sera trop tard pour ajouter des informations essentielles.

Néanmoins, certains affirment que cette étape est en bout de piste prévisible, puisque l'avis de recevabilité est toujours émis. Cette dernière considération montre qu'un regard critique à l'égard de la procédure d'ÉE et un sentiment d'une certaine instrumentalisation de celle-ci existent chez les professionnels rencontrés. Ce regard critique qui exprime une relative impuissance par rapport à l'ÉE n'est pas sans lien avec le fait que la procédure est avant tout une procédure d'autorisation des projets, comme le rappellent à quelques reprises des professionnels du ministère de l'Environnement (central) et notamment les propos cités plus haut.

La participation du public aux audiences du BAPE

La participation du public aux audiences du BAPE permet pour plusieurs de prendre contact avec la population et de faire ressortir des éléments qui n'étaient pas apparus au départ, ainsi que d'autres enjeux. Certains interviennent comme experts et répondent aux questions du public. Pour deux représentants du ministère de l'Environnement, les audiences du BAPE permettent de faire évoluer les projets et contribuent à ce que les études d'impact soient plus approfondies (sans pour autant que la remise en cause du projet soit nommée).

Cependant, plusieurs fonctionnaires ne sont pas impliqués à cette étape de la procédure et n'interviennent donc pas après la recevabilité de l'étude d'impact. Cela pourrait s'expliquer par le fait que l'étape de recevabilité est considérée comme le principal moment où les experts des différents ministères se sentent capables de contribuer à la procédure d'évaluation, le moment du BAPE apparaîtrait plus détaché de leur capacité d'intervention et de leur rôle dans l'ÉE.

Quelques critiques teintent le regard que certains portent sur cette étape, et notamment les représentants du BAPE lui-même. Le caractère non décisionnel de cette instance et le manque de temps pour l'écriture des rapports permettant d'aborder tous les sujets avec nuance sont des contraintes frustrantes. Et, comme le mentionne un représentant du ministère de la Culture, le BAPE « *arrive un peu tard dans le processus* ». À l'instar de ce que montrent plusieurs travaux critiques sur

l'ÉE, la participation publique, bien qu'institutionnalisée et valorisée, n'est pas pour autant exempte d'une certaine faiblesse dans ses capacités effectives à orienter l'analyse des projets.

L'avis d'acceptabilité : une participation moins affirmée

L'objectif de cette étape de la procédure d'ÉE semble flou pour plusieurs fonctionnaires consultés. De fait, certains parlent d'acceptabilité, d'autres d'acceptabilité environnementale, ou encore d'acceptabilité du projet laissant entrevoir une certaine instabilité dans la manière de comprendre l'objectif de cette étape de la procédure d'ÉE et donc les manières d'y entrevoir leur implication.

Globalement, il semble y avoir deux manières d'entrevoir le rôle de l'avis d'acceptabilité dans le processus d'ÉE. La première est plus instrumentale, elle envisage l'étape d'acceptabilité comme étant un moment de dernières consultations des différents ministères afin de consolider ou compléter l'analyse. La seconde manière de l'envisager fait de cette étape un moment plus décisionnel en considérant qu'il s'agit à cette étape de se prononcer sur l'acceptabilité du projet lui-même et d'être consulté une dernière fois. Pour d'autres, ce moment n'est tout simplement pas significatif pour eux puisqu'ils ne sont pas consultés, qu'ils n'y participent pas, qu'il n'y a pas d'enjeu à cette étape. Il s'agit alors davantage d'une formalité, où l'essentiel a été signifié en amont.

L'analyse environnementale, la recommandation du ministre et le décret gouvernemental

Le regard porté sur l'analyse environnementale varie assez fortement, allant d'une analyse qui prend en compte les enjeux du projet, à une analyse basée sur les avis ministériels ou encore une analyse essentiellement basée sur la recommandation du chargé de projet appuyé par un analyste. Pour des intervenants du ministère de l'Environnement, les réactions des citoyens lors des audiences du BAPE permettent de définir les enjeux les plus importants à l'égard du projet et vont susciter des questions supplémentaires et permettre d'affiner l'analyse environnementale et de préciser des demandes d'engagement de la part du promoteur. Mais l'implication des différents fonctionnaires est également variable à cette étape. Certains (ministère de l'Environnement) considèrent qu'ils ont à gérer cette étape, qu'ils négocient les clauses du décret. Certains, provenant d'autres ministères, affirment être consultés pour émettre des commentaires sur le décret. Pour d'autres en revanche, ils ne sont informés de cette étape qu'au moment où le décret est adopté.

Lorsqu'ils sont consultés à cette étape de la procédure (pour émettre une lettre d'avis sur le texte du décret), certains fonctionnaires, notamment du ministère de la Culture, mentionnent que le manque de temps pour produire un avis est tellement court que cela affaiblit leur capacité à intervenir réellement.

« Moi, c'est ça, lors, pour ce qui est du décret, on reçoit vraiment ça via la sous-ministre. Ça descend chez nous, j'ai souvent juste une demi-journée pour rédiger la réponse et il faut que ça reparte là. »

Le rôle des professionnels des différents ministères à l'étape du décret peut parfois paraître aléatoire. Par exemple lorsqu'un professionnel du central du ministère de la Santé mentionne :

« Il y a eu un gros « couac », un très gros, l'année dernière [...] le décret nous arrive pour qu'on le valide alors qu'on était encore en train de discuter des engagements qui devaient arriver au décret. Bien là, on a tout arrêté. [...] On l'a faite cette lettre-là, mais elle était quelque chose. Mais, ç'a été très bien reçu par l'environnement, très très bien reçu [...] »

Ce que ce professionnel exprime néanmoins, c'est le fait que cette « erreur » ait été prise très au sérieux par son équipe qui n'a pas laissé passer ce dysfonctionnement. Ils ont émis une lettre musclée qui a eu pour effet de rétablir un certain rapport de force entre les deux ministères et a permis au ministère de la Santé de mentionner les engagements qu'ils souhaitaient voir inclus au décret.

Surveillance, contrôle et suivi : une étape au contour flou

L'étape de suivi répond à différents objectifs selon les analystes rencontrés et fait référence à diverses méthodes. Pour certains, il s'agit de faire le suivi des impacts pour les populations et de recueillir les commentaires visant à améliorer les projets. Les programmes de suivi, les programmes d'information ou de consultation, les comités de vigilance, les comités de suivi, les sondages, les enquêtes et les rencontres de suivi, les suivis psychologiques et sociaux, les systèmes de gestion des plaintes, etc. sont différentes modalités qui selon les experts permettent de faire le suivi d'un projet.

Malgré cette nomenclature élaborée, des difficultés sont répertoriées, dont l'abandon des comités de suivi, les façons de procéder qui ne permettent pas à tous d'avoir accès à l'information, un manque de

transparence, ou encore le peu de pouvoir pour influencer sur le type de suivi à demander. Cette étape semble floue quant aux perceptions relatives au responsable de sa mise en œuvre. Pour certains, ce sont les directions régionales qui ont le mandat d'effectuer le contrôle et le suivi, pour d'autres (et notamment un intervenant d'une direction régionale), c'est au ministère de l'Environnement de s'assurer que le suivi et les engagements du promoteur soient respectés. Ce flou est important à considérer, car il peut être le signe d'une certaine ambiguïté dans la procédure elle-même et expliquer que les étapes de suivi soient encore à ce jour difficiles à mettre en œuvre pleinement.

Les moments décisifs de la procédure

Selon les fonctionnaires rencontrés, quelques moments apparaissent plus décisifs dans l'ensemble de la procédure d'ÉE. Pour certains, ces moments sont reliés aux étapes en amont de la procédure. Ce qui est considéré ici c'est l'importance de consulter le public et la nécessité de « sentir » si la population est réceptive.

Pour des représentants du ministère de l'Environnement et un du BAPE, le moment décisif est celui des consultations publiques⁷ au BAPE, puisqu'il s'agit du moment où les préoccupations de la population peuvent permettre d'utiliser « le potentiel de l'opinion publique ou des gens pour améliorer le projet ».

Pour des fonctionnaires qui proviennent des directions régionales sectorielles des ministères de la Culture et de la Santé, le moment de la recevabilité de l'étude d'impact est considéré comme décisif. Il représente le moment ultime où les bonnes questions peuvent être posées, ou les enjeux peuvent être soulevés, ou des exigences peuvent être formulées, mentionnant qu'à l'étape de l'acceptabilité il est trop tard. Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'aucun représentant du ministère de l'Environnement n'a considéré l'étape de recevabilité comme étant décisive.

Changements dans les pratiques : quelques causes

Pour plusieurs experts, et notamment ceux du ministère de l'Environnement, des changements ont eu lieu dans les pratiques et notamment dans la mise à œuvre de la procédure d'ÉE. Plusieurs

⁷ Les changements récents apportés au régime d'autorisation (qui n'avaient pas eu lieu au moment des entretiens), prévoient dorénavant une consultation du public dès l'avis de projet avec la possibilité pour les citoyens, les groupes ou des municipalités, d'exprimer leurs préoccupations à l'égard du projet dans le registre environnemental. On peut penser que ce changement est cohérent avec les préoccupations de plusieurs fonctionnaires rencontrés.

concernent les relations avec le promoteur, particulièrement dans les demandes qui leur sont faites. Selon des représentants du ministère de l'Environnement, il y a tendance à y avoir plus de demandes à l'égard des engagements et des suivis ainsi qu'au sujet de la fréquence des rencontres avec le promoteur. D'autres mentionnent que les études d'impact se basent maintenant davantage sur les enjeux. Pour d'autres, les directives tendent à faire preuve de davantage de « finesse » notamment pour la prise en compte de l'archéologie, du patrimoine bâti et du paysage. L'acceptabilité sociale est considérée par certains comme étant maintenant davantage intégrée à la procédure. Comme quelque chose qui est devenu incontournable et qui forcément change ou changera les pratiques

En filigrane, ce qui ressort c'est le besoin de répondre à une demande croissante du public pour de meilleures analyses environnementales, pour une plus grande crédibilité de la procédure. C'est ce qui explique que les causes des changements dans les pratiques de l'évaluation environnementale sont considérées comme étant souvent reliées à ces pressions externes. Elles concernent l'influence du protecteur du citoyen, des tribunaux. De manière générale, ces pressions externes sont jugées positivement. En contrepartie, certaines pressions jugées plus négativement sont aussi nommées. La plus importante est la pression politique. Pour un représentant du ministère de l'Environnement, cela vise à réduire les délais, ce qui peut modifier les pratiques et leur efficacité dans l'analyse environnementale des projets.

D'autres causes en revanche sont internes aux organisations. Ainsi, l'expérience et les apprentissages des experts des différents ministères et organismes sont nommés comme étant vecteurs de transformation des pratiques. L'accumulation des connaissances sur des dossiers antérieurs, la compréhension de leur rôle dans la procédure sont vues comme des facteurs qui amènent des changements positifs dans les pratiques. Dans le même sens, les connaissances nouvelles et une plus grande sensibilisation des experts aux enjeux relatifs aux milieux sont considérées comme étant déterminantes. Certains facteurs organisationnels sont en cause également, tels que le renouvellement du personnel ou de la direction et les dialogues accrus entre les différents spécialistes.

Enfin, certains changements sont attribués à l'importance de nouveaux enjeux tels que la juridiction fédérale-provinciale, la prise en compte des changements climatiques, l'importance accordée au développement durable ainsi que les espèces exotiques envahissantes. Pour d'autres, des enjeux sociaux nouveaux apparaissent. Plusieurs parlent alors de l'enjeu d'acceptabilité sociale, de celui

relié à l'opinion publique, de la place du citoyen dans les décisions et de l'importance de bien considérer les populations autochtones. Ces « nouveaux enjeux » orienteraient la conception des projets, mais pas nécessairement la nature des décisions d'autorisations qui seront prises.

Des critiques sur la procédure d'ÉE dans son ensemble

La capacité du ministère de l'Environnement à mener une réelle évaluation environnementale des projets est remise en cause par certains. Plusieurs ont parlé des pressions politiques et économiques et du rôle prépondérant du promoteur. Les propos qui suivent sont assez éloquentes en ce sens :

« [...] ce n'est pas tout le temps le ministère de l'Environnement, c'est rarement le ministère de l'Environnement qui a le dernier mot, c'est souvent l'aspect économique qui prime. »

C'est aussi plus globalement, la capacité de la procédure elle-même qui est interrogée. Une analyste exprime ainsi le sentiment que l'évaluation environnementale n'est pas adaptée aux gros projets de la filière énergétique.

« Pour les deux gros cas (*deux projets importants d'oléoduc*), oui les deux dossiers que moi je connais plus, un qui aurait dû rentrer dans la procédure formelle et l'autre qui était quand même un processus parallèle, mais... Puis dans les deux cas, on a des surprises. »

La rigidité de la procédure est également considérée comme un frein à la capacité d'analyse. Le fait qu'il est impossible de moduler les façons de faire en fonction des communautés et des projets nuit aux possibilités de trouver les bonnes solutions. La rigidité est celle des différentes étapes de la procédure, mais aussi celle relative aux délais, car il faudrait du temps pour bien faire les choses disent en substance plusieurs professionnels. Autrement dit, la procédure d'ÉE peine à s'accommoder de la complexité des réalités, des milieux, des enjeux qui peuvent apparaître lors de l'analyse d'un projet.

« C'est sûr que je trouve que quand on est pris dans des procédures comme ça bien, ça nous empêche d'aller dans des voies où on pourrait aller. »

De plus, le manque de consultation réelle du public en amont des projets représente pour plusieurs une réelle lacune de la procédure d'ÉE. Et ce qui est nommé c'est l'absence d'une vraie consultation et pas seulement des séances d'information comme cela est souvent le cas. Certains sont très sévères, et mentionnent qu' « il n'y a aucune prise en compte de l'opinion [...] il n'y a pas de consultation de la population. [...] en fait, ce n'est pas une consultation, c'est qu'on leur présente le projet. C'est pour information, «voici on s'en vient faire ça chez vous». »

Enfin, un analyste du BAPE mentionne que les personnes-ressources par rapport à un projet sont des représentants des ministères qui agissent également comme experts dans l'analyse des dossiers. Ce manque d'indépendance affaiblit à ses yeux une certaine crédibilité de l'évaluation environnementale.

« Il y a comme une sorte de dichotomie entre le rôle de porte-paroles qui vont défendre les orientations du ministère et celui de professionnels qui donnent leur avis d'experts. Ça nous manque un peu, des avis d'experts critiques. Il y a comme une sorte de dichotomie entre le rôle de porte-paroles qui vont défendre les orientations du ministère et celui de professionnels qui donnent leur avis d'experts. Ça nous manque un peu, des avis d'experts critiques. »

Conclusion

La compréhension de la procédure d'ÉE varie assez fortement selon les analystes. Certaines étapes restent plus imprécises, notamment à partir de l'étape d'acceptabilité du projet où, règle générale, les experts des différents ministères interviennent moins qu'en amont de la procédure. De plus, l'implication personnelle, le sentiment d'être en légitimité ou en capacité d'intervenir dans la procédure, et la compréhension qu'ils ont relativement à leurs rôles varient aussi considérablement. Certains sont très prudents et davantage collés à la directive lors des avis qu'ils émettent. Ils ont tendance à ne pas déborder du cadre de ce qui leur est demandé. D'autres vont nettement plus loin,

se sentent en légitimité de porter un regard sur les projets en mettant l'accent sur leurs compétences et leurs capacités de jugement et à déborder des spécifications de la directive. Ces propos ont surtout été entendus au ministère de la Culture et au ministère de la Santé. Est-ce attribuable au fait qu'ils sont plus habitués à travailler la dimension sociale, et de ce fait se sentent en légitimité d'aller plus loin que le cadre de la directive lors de leur intervention dans l'ÉE?

Il y a en définitive une grande variabilité dans les pratiques et dans la compréhension des rôles joués par les fonctionnaires dans la procédure. Bien que reconnue comme essentielle, l'ÉE est aussi caractérisée par des faiblesses selon les fonctionnaires. L'impossibilité par exemple de juger qu'une étude d'impact soit non recevable suggère le caractère prévisible de l'issue de l'ÉE. Sont aussi nommés le manque de consultation du public, le rôle du politique dans les décisions, le manque de suivi et d'engagements du promoteur ainsi que la difficulté à modifier les directives. Ces constats montrent une certaine lacune de la procédure en regard de la complexité des dossiers et des enjeux. Disons enfin que le poids et le rôle prépondérant du promoteur représentent pour certains un frein réel à l'indépendance de la procédure. Certains propos, notamment ceux qui expriment une instrumentalisation de la procédure dont l'objectif est de « faire passer le projet », montrent que la procédure peut tendre à donner un rôle relativement central au promoteur. Ce constat rejoint ceux que l'on retrouve dans plusieurs travaux critiques sur l'ÉE, montrant que le promoteur occupe une place souvent prépondérante dans la procédure et que les rapports de force sont inégaux entre le promoteur (et le politique et l'économique) d'une part, et les différents ministères impliqués dans l'ÉE d'autre part.

Dans cette optique, le rôle du ministère de l'Environnement par lequel transitent tous les avis ministériels n'est pas neutre. En tant que procédure d'autorisation, l'évaluation environnementale est contrainte d'une certaine manière, à faire cheminer les projets en spécifiant les balises de leur réalisation. En ce sens, à l'instar de ce que montrent plusieurs recherches portant sur l'efficacité de l'ÉE, sa principale portée est davantage reliée aux décisions de design des projets, qu'à une réelle contribution à portée substantielle capable de modifier la nature même des projets (Cashmore *et al.*, 2004; Jay *et al.*, 2007).

Références

- BOND A. et POPE J., 2012. « The state of the of impact assessment in 2012 », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no 1, pp. 1-4.
- BRAVANTE M. A. et HOLDEN W. N., 2009. « Going through the motions: the environmental impact assessment of nonferrous metals mining projects in the Philippines », *The Pacific Review*, vol. 22, no 4, pp. 523-547.
- CASHMORE Matthew, GWILLIAM Richard, MORGAN Richard, COBB Dick et BOND Alan, 2004. « The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 22, no 4, pp. 295-310.
- 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.
- DOELLE M., 2012. *CEAA 2012: The End of Federal EA as We Know It?*, Rochester, NY, Social Science Research Network, pp. 1-17.
- DUMARCHER, A., 2018. *L'évaluation des impacts environnementaux, revue de littérature critique*. Rapport réalisé dans le cadre du projet de recherche ATISÉE sous la direction de Geneviève Brisson, UQAR, 32 pages.
- GIBSON R. B., 2012. « In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no 3, pp. 179-188.
- GLASSON J, THERIVEL R. et CHADWICK A, 2005a. « Introduction and principles » dans *Introduction to environmental impact assessment*, 3rd ed., London ; New York, Routledge (coll. « The natural and built environment series »), pp. 2-28.
- MASON N. H., 2014. « Environmental governance in Sierra Leone ' s mining sector: A critical analysis », *Resources Policy*, vol. 41, pp. 152-159.
- MORGAN R. K., 2012. « Environmental impact assessment: the state of the art », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no 1, pp. 5-14.
- POPE J., BOND A., MORRISON-SAUNDERS A. et RETIEF F., 2013. « Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 41, pp. 1-9.
- SPIEGEL S. J., 2017. « EIAs, power and political ecology: Situating resource struggles and the techno-politics of small-scale mining », *Geoforum*, vol. 87, pp. 95-107.
- TANG C.-P. et TANG S.-Y., 2000. « Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Prevention Fees in Taiwan », *Comparative Politics*, vol. 33, no 1, pp. 81-99.
- TURNBULL J., 2004. « Explaining complexities of environmental management in developing countries: lessons from the Fiji Islands », *The Geographical Journal*, vol. 170, no 1, pp. 64-77.