

# L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Revue de littérature critique

Pour le projet de recherche « Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale » sous la direction de Geneviève Brisson Université du Québec à Rimouski

#### Amélie DUMARCHER

# L'évaluation des impacts environnementaux Revue de littérature critique

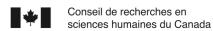
Pour le projet de recherche

« Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale » sous la direction de Geneviève Brisson Université du Québec à Rimouski

Université du Québec à Rimouski Département Sociétés, territoires et développement 300, allée des Ursulines, Rimouski (Québec) G5L 3A1 amelie.dumarcher@gmail.com

Ce document ne peut en aucun cas être cité sans la permission de Geneviève Brisson

Le projet de recherche ATISÉE, d'une durée de trois ans, s'achèvera en mars 2018. Cette recherche est dirigée par Geneviève Brisson, professeure au département Territoires, Sociétés et Développement de l'Université du Québec à Rimouski. Les chercheurs Marie-José Fortin et Yann Fournis sont également associés au projet ainsi que Valérie Jean à titre de coordonnatrice de projet. La recherche bénéficie d'une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.





# **TABLE DES MATIÈRES**

| TABLE DES   | MATIÈRES               |  | 1  |
|---|------------------------|--|----|
| LISTE DES SIGLES  |                        |  | 2  |
| AVANT-PROPOS  |                        |  | 3  |
| INTRODUC  | ΓΙΟΝ                   |  | 4  |
| CHAPITRE 1 MÉTHODE  |                        |  | 6  |
| CHAPITRE  | 2 HISTORIQUE:          | ÉMERGENCE ET PROGRESSION DE L'ÉIE                | 9  |
| CHAPITRE  | 3 L'HEURE DES B        | ILANS: FORCES, FAIBLESSES, MENACES, OPPORTUNITÉS | 11 |
| 3.1   | FORCES                 |  | 11 |
| 3.2   |                        |  |    |
| 3.3   | MENACES                |  | 17 |
| 3.4   | OPPORTUNITÉS           |  | 19 |
| CHAPITRE  |                        | SILANS : QUEL BILAN THÉORIQUE ?                  |    |
| 4.1   | DES ORIGINES RATIONALI | STES AU VIRAGE COMMUNICATIF DE L'ÉIE             | 20 |
| 4.2   | L'INTERMINABLE (ET PRO | BLÉMATIQUE) DÉBAT SUR L'EFFICACITÉ               | 22 |
| CONCLUSION L'AGENDA ACTUEL : VERS DES ANALYSES CONTEXTUALISÉES ET PLUS CRITIQUES ? 23 |                        |  |    |
| BIBLIOGRAPHIE   |                        |  |    |

# LISTE DES SIGLES

BAPE Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

ÉE Évaluation environnementale

ÉES Évaluation environnementale stratégique

EIA Environmental impact assessment

ÉIE Évaluation des impacts sur l'environnement

ÉIS Évaluation des impacts sociaux

ERA Entente sur les répercussions et les avantages

HIA Health impact assessment

IBA Impact and benefit agreements
 NEPA National Environmental Policy Act
 ONG Organisation non gouvernementale
 SEA Strategic environmental assessment

SIA Social impact assessment

SWOT Strenghs, Weaknesses, Opportunities, Threats

### **AVANT-PROPOS**

Cette revue de littérature critique portant sur le processus d'évaluation des impacts environnementaux est réalisée dans le cadre d'un projet de recherche sur l'analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale (ATISÉE). Sous la direction de Geneviève Brisson, le projet ATISÉE s'intéresse aux capacités de l'action publique à prendre en compte les enjeux et les impacts sociaux associés aux nouvelles formes d'exploitation et de gestion des ressources naturelles. La procédure d'évaluation environnementale constitue un des instruments de l'action publique pour encadrer et réguler les projets susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement. Elle est apparue dans la foulée de la prise de conscience des impacts négatifs sur l'environnement associés aux activités humaines, dont l'ampleur s'est accrue ces dernières décennies. L'évaluation environnementale peine cependant à inclure les enjeux et les impacts sociaux qui sont inévitablement associés aux grands projets lorsque ceux-ci s'installent dans des territoires habités par des communautés. Quelles en sont les raisons, les blocages? La présente recherche vise à documenter la dimension politique de ce dispositif. Quelles sont les forces et les faiblesses, quels sont les rôles des différents acteurs appelés à intervenir dans la procédure, quelles sont les relations entre ceux-ci (y compris de pouvoir) qui orientent les décisions politiques en matière d'exploitation et de gestion des ressources naturelles? La revue de littérature qui suit dresse 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 et nous invite à ne pas perdre de vue que l'évaluation environnementale n'est jamais neutre, qu'elle prend place dans des contextes politiques et économiques qui orientent les pratiques associées à sa mise en œuvre.

#### INTRODUCTION

L'évaluation environnementale renvoie à un processus générique qui inclut l'évaluation des impacts environnementaux des projets (ÉIE), mais aussi un large panel d'outils d'évaluation et de planification : l'évaluation environnementale stratégique (une forme particulière d'évaluation environnementale visant les politiques, plans et programmes), l'évaluation des impacts sociaux, l'évaluation d'impact sur la santé, l'évaluation des risques, ou encore l'évaluation des impacts démographiques, climatiques ... (Glasson, Therivel et Chadwick., 2005a, p.7).

L'évaluation des impacts environnementaux (ci-après ÉIE) est considérée comme la forme originale d'évaluation environnementale (ci-après ÉE), à partir de laquelle se sont ensuite développés d'autres mécanismes d'évaluation environnementale, mettant l'accent sur la santé, les enjeux sociaux, les politiques publiques ... (Bond et Pope, 2012; Morgan, 2012). L'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, traduit par l'auteur). 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).

La revue de littérature présentée ici se concentre sur le processus d'ÉlE (c'est à dire l'évaluation réactive au niveau des projets) et vise à en documenter la dimension politique. Pour ce faire, nous commencerons par un rapide historique de l'ÉlE, de son émergence aux États-Unis à sa diffusion internationale rapide. Nous nous pencherons ensuite sur les bilans récents, afin de proposer une synthèse des enjeux contemporains rencontrés par l'ÉlE. Nous porterons une attention particulière aux faiblesses et menaces identifiées par les auteurs, car elles nous semblent mettre à jour bon nombre des enjeux politiques qui nous intéressent. Des encadrés nous permettront d'étoffer ce bilan avec des exemples.

Un bilan théorique suivra. Il permettra de mettre en lumière les origines rationalistes de l'ÉIE, l'essor des critiques, puis le virage « communicationnel » des années 90, pour examiner ensuite le débat actuel qui s'est largement cristallisé autour de « l'efficacité » de l'ÉIE, qui a permis de mettre à jour la pluralité des mécanismes et rationalités entourant l'ÉIE. Nous terminerons ce bilan sur le champ de l'ÉIE en soulignant quelques orientations qui semblent à privilégier dans les recherches futures et en examinant le potentiel des approches critiques.

# Chapitre 1

# MÉTHODE

La présente synthèse est le résultat d'une revue de littérature ayant donné lieu à une analyse de contenu (Fink, 2014; Krippendorff, 2012; Yin, 2011). Cette analyse s'est appuyée sur un corpus constitué de littérature académique, dont les modalités de recension sont détaillées ci-dessous.

La recherche des références a été réalisée via le moteur de recherche Google Scholar, entre le 1er et le 30 juin 2018. L'algorithme exact de Google Scholar n'est pas connu et assez peu documenté, mais il semble l'un des rares à pondérer les documents selon une combinaison de critères. Cet algorithme valorise principalement le nombre de citations et la présence des mots-clés dans le titre (plutôt qu'au fil du texte) (Beel et Gipp, 2009). Cela valorise la littérature « standard » et les références « poids lourds » sur le thème abordé. En revanche, cela permet mal de relever les initiatives plus modestes ou récentes ayant moins de citations : nous avons donc choisi de réaliser une recension en trois étapes, afin de contourner cette limite. Dans une première phase, une liste de mots clés a été définie<sup>1</sup>, puis chaque mot-clé a été recherché sur la période 2000-2018. Cette étape visait à mettre à jour les grandes lignes de force de la littérature. Dans une deuxième phase, les motsclés ont été recherchés sur une période plus récente (2015-2018), afin de valoriser les travaux récents (leur nombre de citations plus faible les dévalorisait dans la première recherche « massive », cf. les défauts de l'algorithme Google Scholar). Enfin, dans une troisième phase de recension, les mots-clés initiaux ont été recherchés une dernière fois pour la période 2000-2018, cette fois en combinaison avec de nouveaux mots-clés<sup>2</sup> afin de faire ressortir les initiatives sur des thèmes précis, ainsi que les analyses critiques. Ces

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Mots-clés : « évaluation impact environnemental », « évaluation impact environnemental Québec », « environmental impact assessment », « évaluation environnementale projet », « environmental assessment project », « ÉIE évaluation », « EIA assessment »

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En français : « néolibéralisme », « capitalisme », « colonialisme », « intérêt général », « pouvoir », « pouvoir technocratique »; en anglais : « neoliberalism », « capitalism », « colonialism », « public interest », « power », « technocratic power »

trois recherches successives ont permis d'examiner 3150 documents<sup>3</sup> (notons toutefois que les résultats se sont recoupés d'un mot-clé à l'autre) parmi lesquels ont dû être sélectionnées les références pertinentes.

Pour la sélection des références pertinentes, les résultats du moteur de recherche (3150 documents) ont été passés en revue manuellement afin de repérer les documents intéressants (approche et objet) à partir des titres et résumés. Le repérage des documents pertinents a été guidé par les objectifs du projet ATISÉE (dans le cadre duquel s'inscrit cette synthèse) notamment celui d'enrichir les connaissances sur les défis de régulation que posent les formes actuelles d'exploitation des ressources naturelles en territoire habité, ainsi que l'influence des différents facteurs sur la pratique de l'ÉIE par les acteurs publics. Concrètement, cette revue de la littérature visait à documenter la dimension politique des évaluations des impacts environnementaux, en particulier les forces et faiblesses des processus d'ÉIE, la place des différents acteurs et les dynamiques de pouvoir à l'œuvre, l'influence des pouvoirs politiques dans les processus, ou encore l'influence des orientations politiques dans les processus d'ÉIE. Conformément à ces objectifs, les références retenues sont celles issues des sciences sociales et/ou abordant les enjeux politiques de l'évaluation. Trois grilles ont été appliquées lors de la lecture rapide des titres et résumés. D'abord, une grille disciplinaire, qui visait à exclure les résultats correspondant à des références techniques et guides pratiques, à des travaux issus des sciences naturelles et de l'ingénierie, ou encore des sciences de gestion et administration. Ensuite, une grille géographique visait à cibler en priorité les références traitant de l'Amérique du Nord et de l'Europe, mais avec l'intégration de références internationales qui pourraient se révéler intéressantes, notamment des études de cas qui semblaient apporter un éclairage théorique et/ou critique pertinent (bien qu'à mobiliser avec précautions, cf. l'importance de la contextualisation). Enfin, une grille thématique a permis de retenir seulement les travaux dont l'objet est l'ÉIE (l'évaluation de type réactif, en réponse à un projet précis, comme le BAPE au Québec) : ceci exclut donc les évaluations environnementales stratégiques (ÉES ou SEA, strategic environmental assessment), les évaluations des impacts sociaux (ÉIS ou SIA, social impact assessment), les évaluations d'impact sur la santé (ÉIS ou HIA, health impact assessment), et autres

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Pour la première étape de recherche, nous avons examiné les 100 premiers résultats du moteur de recherche, pour la deuxième et troisième étapes, nous avons examiné les 50 premiers résultats. Ce seuil nous semblait indiquer une saturation suffisante : les 20 derniers résultats de chaque recherche ne donnaient généralement pas de résultats pertinents.

processus annexes d'évaluation. Les références portant sur le suivi des ÉIE plutôt que sur le processus d'évaluation n'ont également pas été retenues.

Cette méthode de recension a permis de compiler 109 références francophones et anglophones sous le logiciel de gestion bibliographique Zotero, dont le contenu a été examiné plus en détail. Cet examen plus approfondi a permis d'affiner encore la recension, avec d'un côté la recension de 26 textes supplémentaires (selon la méthode dite « boule de neige », sur la dimension politique des évaluations des impacts environnementaux, et de l'autre l'élimination des références les moins pertinentes (c'est-à-dire qui présentaient un intérêt trop marginal, ou venaient approfondir un point précis que nous n'avons pas jugé nécessaire d'explorer aussi finement). Sur les 135 références compilées par la recherche bibliographique et la méthode « boule de neige », nous avons finalement retenu 68 références pour réaliser la présente synthèse<sup>4</sup>. La plupart des documents correspondants ont pu être récupérés en ligne, trouvés dans des bibliothèques ou, plus rarement, ont dû être commandés.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Certaines des références citées dans la synthèse ne sont pas des textes recensés dans la revue de littérature, mais des références complémentaires ajoutées par l'auteur. Ces références sont mentionnées dans la bibliographie suivies de l'indication [\*].

# Chapitre 2

# **HISTORIQUE:**

# ÉMERGENCE ET PROGRESSION DE L'ÉIE

Depuis les années 70, il s'observe un intérêt grandissant pour les enjeux environnementaux : il s'est accompagné du développement de réglementations et législations dédiées, dont l'ÉIE fut l'un des éléments centraux.

Introduite aux États-Unis, elle a depuis gagné de nombreux pays. En 1969, le *National Environmental Policy Act* (NEPA) fut la première législation à incorporer formellement l'ÉIE (Jay, Jones, Slinn et Wood., 2007; Glasson et al., 2005b). Les États-Unis furent ainsi les premiers à exiger et formaliser la tenue d'évaluations des impacts environnementaux (avec des débuts houleux et tâtonnants, Glasson, 2005b). De nombreux pays leur ont rapidement emboité le pas : tout d'abord les pays dits « développés » dans les années 70, puis les pays du bloc soviétique et les pays dits « en voie de développement » au début des années 90 (Glasson et al., 2005b). Depuis, la quasi-totalité des pays a instauré un système d'ÉIE (Morgan, 2012). Ces systèmes varient beaucoup selon les contextes nationaux, mais les grandes intentions annoncées et les grands principes communs sont semblables, et sont reconnus par de nombreux protocoles, accords et conventions internationaux (Glasson et al., 2005a).

La diversité des systèmes d'ÉlE selon les juridictions invite à souligner d'entrée de jeu la **nécessité de contextualiser les analyses** et de prendre en compte le contexte sociopolitique plus vaste. En effet, les ÉlE varient énormément d'une juridiction à l'autre, même dans les cas où il y a un effort d'harmonisation (ex. de l'Union européenne – Glasson et al., 2005a, 2005b). Il faut également porter une attention particulière aux spécificités des pays dits « en développement » (Wood, 2003; Turnbull, 2004; Tang et Tang, 2000), et aux trajectoires spécifiques de certains pays ou zones géographiques (par exemple l'Amérique Latine, notamment le Chili et son « projet » néolibéral hérité de l'ère Pinochet : Tecklin, Bauer et Prieto, 2011; Latta et Aguayo, 2012).

Le contexte de diffusion des ÉIE, dans les années 70, correspond une période particulière d'innovation politique (Prévost, 2016) : avec une demande publique importante pour la protection de l'environnement, les enjeux environnementaux (politiquement porteurs) y ont été définis comme prioritaires, sous l'impulsion des États-Unis et de la NEPA. La progression de l'ÉIE a été également soutenue par la reconnaissance politique croissante des enjeux liés aux changements environnementaux globaux (changements climatiques, biodiversité, eau et air ...), ainsi que par les organismes de financement des grands projets (Banque mondiale jusqu'aux années 90, puis agences de développement et institutions financières privées) (Morgan, 2012).

La diffusion et l'institutionnalisation rapides des ÉIE ont conduit à décrire la NEPA comme l'une des innovations politiques majeures du 20e siècle, et comme la législation américaine ayant eu le plus grand impact international (Cashmore, 2004, p.404). L'ÉIE est depuis devenue l'outil de politique environnementale le plus répandu au monde. Elle est reconnue universellement comme un « instrument clé de la gestion de l'environnement », solidement incorporée aux lois environnementales nationales et internationales (Morgan, 2012, p.6) et comme une composante centrale des régimes publics de protection de l'environnement.

# Chapitre 3

# L'HEURE DES BILANS:

# FORCES, FAIBLESSES, MENACES, OPPORTUNITÉS

Après bientôt 50 ans d'existence, il existe une série de bilans récents sur l'ÉlE et ses pratiques (Morgan, 2012; Pope, Bond, Morrison-Saunders et Retief, 2013; Bond et Pope, 2012; Jay et al., 2007, Jah-Thakur et Fischer, 2016; pour le Québec, voir Baril, 2006; Halley et Forte, 2004; Côté, Waaub et Mareschal, 2017). Les grandes lignes en sont exposées ici (pour un bilan théorique, voir la partie dédiée). Nous avons retenu la démarche de type SWOT adoptée par de nombreux auteurs, d'une part, car elle semble courante et efficace dans les analyses des ÉlE, et d'autre part, car elle nous semble permettre une synthèse particulièrement efficace des enjeux contemporains rencontrés par l'ÉlE. Certains de ces points seront approfondis lorsque pertinents, notamment les faiblesses et les menaces, et des exemples en seront développés en encadré.

#### 3.1 Forces

Un point fort majeur de l'ÉlE est sa diffusion et son implantation robuste. Comme nous l'avons vu, elle a été dès le début massivement soutenue par les grandes organisations internationales et les organismes de financement publics puis privés<sup>5</sup> qui en ont facilité la diffusion (Bond et Pope, 2012; Morgan, 2012; Pope et al., 2013). Aujourd'hui, l'ÉlE est intégrée dans la quasi-totalité des législations nationales, et elle est massivement incorporée dans les directives et accords internationaux, ainsi que dans les exigences des agences de financement. Elle est reconnue comme un instrument qui a réussi à améliorer grandement la prise en compte des enjeux environnementaux. Ces derniers, notamment les changements climatiques, sont de plus en plus reconnus, ce qui devrait assurer un

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Morgan (2012) note qu'avec la baisse des financements des grands projets par la Banque Mondiale dans les années 90, l'ÉlE a connu un risque de marginalisation, mais que les institutions financières et agences privées ont été encouragées à prendre le relais (cf. les Equator Principles)

renforcement de cette tendance malgré les menaces. Morgan (2012) note que les autres processus d'ÉE sont également en voie de reconnaissance. Cette implantation massive de l'ÉIE s'accompagne d'orientations et de directives procédurales claires (malgré quelques lacunes) et d'une communauté internationale forte de professionnels et de chercheurs (Pope et al., 2013; Morgan, 2012).

Il existe également des évidences sur les effets des ÉIE, même si ceux-ci sont limités (Cashmore, Gwilliam, Morgan, Cobb et Bond, 2004; Cashmore, Bond et Cobb, 2007; Jay et al., 2017), et il est maintenant reconnu que l'ÉIE a des effets variés, relevants de mécanismes divers et en partie indirects (Cashmore et al., 2007; Bartlett et Kurian, 1999; Leknes, 2001). Ces points seront abordés plus en détail dans la partie dédiée aux développements théoriques autour de l'ÉIE (cf. supra).

#### 3.2 Faiblesses

#### Les pratiques

De nombreux auteurs notent qu'actuellement, les faiblesses majeures de l'ÉlE se situent au niveau des pratiques (par ex. Morgan, 2012; Pope et al., 2013). Cette tendance semble confirmée par certaines études de cas de la présente revue de littérature (pour les exemples les plus marquants : Glasson et Salvador, 2000; Leonard, 2017; Morrison-Saunders et Retief, 2012). En dépit de l'adoption de règles formelles conformes aux grands principes de l'ÉlE, les pratiques ne suivent pas nécessairement, et Morgan (2012) note que ce sont souvent les processus formels d'ÉlE - plutôt que les praticiens et décideurs - qui sont blâmés pour les conséquences des pratiques défaillantes (délai, décisions, coûts additionnels ...)

Certaines études de cas examinées ici vont en ce sens et montrent bien que **la mise en** place de règles conformes ne suffit pas à assurer de bonnes pratiques. Le manque de capacités (humaines, techniques, financières) est un enjeu récurrent, vu comme affectant la qualité des ÉIE et les pratiques dans de nombreux pays. Cependant, cette explication seule est insuffisante : s'il persiste des obstacles pour améliorer les pratiques, ceux-ci sont largement enracinés dans les milieux professionnels et bureaucratiques (Mason, 2014; Tang et Tang, 2000; Turnbull, 2004; Spiegel, 2017; Bravante et Holden, 2009) (cf. encadré 1)

#### Encadré 1

# Des pratiques « faibles » : manque de capacité ou influences politico-économiques ?

Dans certaines juridictions, les règles formelles sont conformes aux grands principes internationaux, mais les pratiques ne semblent pas suivre.

Dans le cas du Zimbabwe, Spiegel (2017) note que l'application d'un modèle d'ÉIE universel est devenue un motif de répression des activités minières artisanales et de subsistance au profit des multinationales, et une tentative de recentraliser le pouvoir sur la ressource en or. Les justifications environnementales et les grands discours « modernes » de planification et gestion environnementale (via les ÉIE) y ont largement servi de masque pour les intérêts économiques et politiques dominants. Au Pérou, Li (2009) montre comment les pratiques autour de l'ÉIE favorisent les intérêts des industries : les processus de participation sont marqués par les déséquilibres de pouvoir, et ne donnent aucun poids aux communautés et ONG. Les mêmes conditions sont observées au Guatemala par Aguilar-Støen et Hirsch (2015): la consultation est (légalement) confiée aux acteurs industriels, et ce sans lignes directrices, ce qui résulte en des pratiques stratégiques douteuses de la part des entreprises et en l'exclusion des communautés. Mais les déséquilibres de pouvoir y sont aussi formalisés dans les règles et conditions des ÉIE, qui contribuent également à marginaliser les communautés (agenda serré, pas de traduction dans langues locales, plaintes au ministère qui doivent être formulées dans un langage « technique, scientifique ou juridique »). À la Sierra Leone (Mason, 2014) et à Taïwan (Tang et Tang, 2000), l'ÉlE se présente comme une simple formalité, confiée à une agence qui manque cruellement d'autonomie, dans un climat politico-économique marqué par le clientélisme avec une bureaucratie proche des intérêts économiques. Les Îles Fidji sont un autre exemple où les résultats mitigés des ÉIE trouvent leur source dans les tentatives de l'élite économique et politique de conserver du pouvoir (Turnbull, 2004). Ces tensions entre règles et pratiques se retrouvent également en Afrique du Sud (Leonard, 2010; Morrison-Saunders et Retief, 2012), où la législation et la règlementation d'ÉIE sont conformes aux grands principes, mais avec des résultats décevants. Le système en place a du potentiel, mais les pratiques sont dominées par l'industrie et marquées par l'exclusion. Les règles formelles et leurs faiblesses sont utilisées stratégiquement par l'industrie et ses consultants pour exclure le public, et le biais du gouvernement en faveur du développement des ressources favorise largement l'approbation des projets : l'ÉIE relèverait ici aussi de la simple formalité plus que de l'évaluation (Leonard, 2010). Enfin, pour le cas du Brésil, Glasson et Salvador y décrivaient (dès 2000) un décalage, voire un fossé, entre la politique et sa mise en œuvre, dans un système très centralisé et marqué par les disparités régionales, avec une procédure facilement influencée par les

pressions politico-économiques. Ce fossé semble perdurer et évoluer, comme en témoigne l'analyse récente de Milanez et Salles Pereira dos Santos (2018). Les auteurs observent l'institutionnalisation progressive de pratiques contribuant à l'affaiblissement de l'ÉlE: les configurations institutionnelles évoluent pour intégrer de nouvelles pratiques de l'industrie, dans le sens d'une flexibilisation des règles environnementales. Ils décrivent un phénomène de « capture de la réglementation » par l'industrie, dans un contexte qui lui est favorable et qui lui permet d'exercer une influence croissante dans la régulation. Les pouvoirs publics, sensibles à la pression de l'industrie, s'éloignent de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers, et il s'observe un fort alignement cognitif entre entreprises et État autour de la croissance.

#### La participation publique

La participation publique dans les ÉIE, bien que largement acceptée, institutionnalisée et formellement cadrée, reste en pratique déficiente et identifiée comme une faiblesse de l'ÉIE. Dans la mesure où ils parviennent à prendre en compte les communautés, les mécanismes d'ÉIE sont vus comme ayant un potentiel important pour limiter les conflits (cf. O'Faircheallaigh, 2010; 2017; Kwiatkowski et Ooi, 2003; Karjalainen et Järvikosk, 2010). Cependant, ce potentiel se concrétise rarement, car les structures et processus d'ÉIE sont dominés par les promoteurs et les autorités et excluent assez largement les communautés locales (O'Faircheallaigh, 2010, p.1181). Les déficiences de la participation varient selon les juridictions, mais aucune ne semble échapper à la critique : la participation publique est globalement jugée trop limitée, et des déséquilibres de pouvoir variés persistent. Plusieurs de ces limites à la participation sont attribuées à des problèmes structurels et procéduraux de l'ÉIE, tandis que d'autres relèvent plutôt de pratiques déficientes voire de l'exploitation des lacunes des processus formels par les promoteurs (dépendant du contexte et de la législation). Conjointement, tous ces facteurs entravent à la fois la définition des enjeux et l'implication des acteurs.

Du côté des problèmes structurels et procéduraux, le **rôle central du promoteur** dans l'évaluation (et parfois même dans la consultation : Aguilar-Støen et Hirsch, 2015) est largement reconnu comme une caractéristique problématique des ÉIE. Cela rend difficile l'identification des enjeux centraux des projets, et contribue au déficit de légitimité actuel des ÉIE (O'Faicheallaigh, 2017; Li, 2009; Milanez et Salles Pereira dos Santos, 2018; y

compris par les partisans actuels du modèle technico-rationnel : Sheaves, Coles, Dale, Grech, Pressey et Waltham, 2015). Ce mode de fonctionnement laisse le cadrage des enjeux et impacts environnementaux - et sociaux (Li, 2009) - entre les mains de l'industrie. Dans ce contexte, les risques identifiés dans l'ÉIE seront vraisemblablement « ceux que l'entreprise juge techniquement gérables, sur la base des solutions et des interventions qu'elle est en mesure d'apporter » (Li, 2009, p.219-20, traduit par l'auteur)<sup>6</sup>. La participation tardive du public et la qualité des informations fournies au public sont régulièrement critiquées, car cela restreint d'autant plus la portée de la participation dans la définition des enjeux. Dans certains cas, la consultation elle-même est légalement confiée à l'industrie, ce qui se traduit par des pratiques douteuses limitant fortement l'implication des communautés (pour le Guatemala : Aguilar-Støen et Hirsch, 2015). Cette position dominante du promoteur dans la définition des impacts et le cadrage des enjeux est souvent renforcée par le processus qui tend à privilégier les discours techniques et scientifiques, ainsi que le style bureaucratique, au détriment des autres formes de savoirs et de certains discours (cf. Aguilar-Støen et Hirsch, 2015; Tauxe, 1995; Devlin et Yap, 2008; Martin, 2007; Rozema et Bond, 2015). Plus critique, Li (2009) note que la validité des arguments apportés dans le contexte d'une ÉIE est largement évaluée sur une base scientifique: dans ce contexte, nombreux acteurs se retournent en position de faiblesse, car leurs arguments peuvent être rejetés pour être « non scientifiques » ou « biaisés ». Au Guatemala, les plaintes au ministère doivent impérativement être formulées dans un langage « technique, scientifique ou juridique » sous peine d'être considérées non recevables (Aguilar-Støen et Hirsch, 2015). Sans nier l'intérêt du recours à l'expertise scientifique pour produire des contre-arguments, Li insiste sur le fait que « l'utilisation de la science pour produire de la contre-information crée par nature un terrain de jeu inégal où les petites organisations aux ressources limitées font face à des sociétés qui dépensent des sommes d'argent incomparables pour mener des études scientifiques » (Li, 2009, p. 229, traduit par l'auteur).

Du côté des pratiques, les déséquilibres de pouvoir et rapports de force peuvent s'exprimer aussi dans l'exploitation des limites des processus ou le contournement de règles pour limiter la participation. O'Faircheallaigh note que les processus d'ÉIE

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Le recours à des experts indépendants pour une forme « d'évaluation par les pairs » (Sheaves et al., 2015), comme au Québec, semble ainsi crucial pour assurer la légitimité du processus (bien qu'il ne suffise pas à la garantir : la méthode utilisée pour l'étude d'impact peut elle aussi compliquer l'identification des enjeux, Côté et al., 2017). Il est d'ailleurs de plus en plus courant de voir les acteurs concernés se tourner vers des sources d'informations alternatives pour élaborer une contre-expertise face à l'étude d'impact. (Côté et al., 2017).

peuvent être utilisés pour marginaliser certains groupes et « renforcer leur impuissance » (O'Faircheallaigh, 2010). Plusieurs cas examinés ici semblent valider ce point : en Afrique du Sud (Leonard, 2010), au Guatemala (Aguilar-Støen et Hirsch, 2015), en Inde (Martin, 2007), aux Philippines (Bravante et Holden, 2009) ou encore à Taïwan (Tang et Tang, 2000) (cf. encadré 1).

#### Encadré 2 La participation dans une impasse : l'exemple du Pérou (Li, 2009)

Fabiana Li illustre, avec le cas de l'évaluation d'un projet minier au Pérou, que les groupes et communautés locales sont en position de faiblesse et manquent de moyens dans la production de contre-augments scientifiques, alors qu'ils sont poussés à intervenir dans ce registre : « le caractère participatif des nouveaux processus de reddition de comptes laisse peu de possibilités d'action aux militants, puisque le fait de ne pas participer peut être considéré comme un affront aux principes démocratiques que ces processus prétendent promouvoir » (Li, 2009, p.229-30 - traduit par l'auteur). L'analyse de Li montre que les populations ont l'impression que les processus qui suscitent leur participation sont également ceux qui les privent de pouvoir et les excluent : c'est la définition des impacts sociaux et de la communauté du promoteur qui domine les échanges (en fonction de ce qu'il a à offrir, sur le même modèle que les enjeux environnementaux). En ce sens, les opposants au projet considèrent que « (n)on seulement leur intervention à la réunion serait futile, mais l'entreprise utiliserait leur présence pour légitimer l'ÉIE en prétendant qu'elle a été démocratiquement acceptée. Ils ont décidé que leur meilleure ligne de conduite était de sortir du processus. » (Li, 2009, p.230 - traduit par l'auteur, emphase originale). Ultimement, Li considère que le processus d'ÉlE observé est vicieux et que l'aspect participatif a le potentiel de générer un déplacement de la responsabilité de l'industrie et de l'État vers une « responsabilité partagée », ainsi qu'un partage de la paternité du document final : « (l)e participant devient complice de la coproduction du document et est donc censé partager les bénéfices - et les risques - des connaissances qu'il contient. » (Li, 2009, p.233, traduit par l'auteur)

Au-delà des pratiques et des lacunes de la participation, les auteurs s'accordent également sur la persistance de faiblesses sur certains points (Pope et al., 2013; Morgan, 2012), notamment le manque de considération des alternatives, des effets cumulatifs,

et des enjeux de soutenabilité plus vastes (Steinemann, 2001; Jha-Thakur et Fischer, 2016; Bond et Pope, 2012, Fonseca, Sanchez et Ribeiro, 2017), liés notamment à un fonctionnement en silo : Pope et al., 2013).

#### 3.3 Menaces

La principale menace contemporaine est liée aux réformes et aux pressions actuelles pour une « rationalisation »<sup>7</sup> des processus d'ÉIE (Morgan, en 2012, semble le premier à avoir attiré l'attention sur ce point). Il y a actuellement « une réelle menace qu'elle [l'ÉIE] soit rationalisée au point de devenir inefficace par des institutions politiques qui la perçoivent comme un obstacle au développement » (Pope et al., 2013, p.7, traduit par l'auteur), notamment dans le contexte actuel d'une récession économique (cf. Morgan, 2012; Bond et Pope, 2012; Côté et al., 2017). Le Canada est un exemple typique de ce genre de réforme (Gibson, 2012; Doelle, 2012), mais les pressions et l'institutionnalisation de nouvelles pratiques semblent largement répandues (cf. encadré 3). Globalement, les processus d'ÉlE sont en cours d'évaluation et tendent vers un assouplissement (sous le vocable de la « rationalisation ») dans de nombreux pays (Bond, Pope, Morrison-Saunders, Retief et Gunn, 2014). Si des réformes des processus d'ÉlE peuvent se traduire par certaines avancées, elles tendent à s'accompagner d'un recul sur d'autres points, notamment la participation publique, la transparence, la portée des ÉIE (screening et scoping), et dans les États fédérés traduire une volonté des gouvernements fédéraux de transférer la responsabilité (et la pression) aux échelons de gestion inférieurs.

#### Encadré 3 Des exemples de réformes et de pressions

Les réformes et les pressions actuelles pour une « rationalisation » sont vues comme la principale menace contemporaine de l'ÉIE, accentuée par le climat de récession économique (Morgan, 2012; Pope et al., 2013; Bond et Pope, 2012; Côté et al., 2017). L'exemple du **Canada** est ici alarmant (Doelle, 2012; Gibson, 2012). Suite aux réformes menées en 2012 par les conservateurs d'Harper sur le processus d'ÉIE fédéral en place depuis 1995 (Gibson, 2002), les conclusions des auteurs sont sans appel : les modifications de 2012 vont à l'inverse des

<sup>7</sup> « Rationalisation » doit se comprendre ici comme un allégement des règlementations qui viserait à faciliter la compétitivité économique (Cashmore et al., 2010).

recommandations faites, à tel point que le processus fédéral ne mérite plus d'être qualifié d'ÉE. Ceci est particulièrement alarmant pour la communauté internationale, car le Canada était considéré comme un chef de file en matière d'évaluation environnementale : « si cela peut se produire au Canada, cela pourrait se produire n'importe où » (Gibson, 2012, p.186, traduit par l'auteur)8. Outre le Canada, cette tendance est observée également en Australie, en Europe (notamment au Royaume-Uni), ou encore en Afrique du Sud (Middle et al., 2013; Bond et al., 2014): dans toutes ces juridictions, il a été conclu que les réformes s'accompagnent de limitations dans la portée et les bénéfices potentiels des ÉIE, ainsi que dans les opportunités de participation publique. Le Chili est ici un cas un peu particulier, au sens où ses politiques environnementales sont partie intégrante du projet néolibéral initié par le gouvernement militaire de Pinochet dans les années 70 (Tecklin et al., 2011; Latta et Aguayo, 2012). Les politiques environnementales chiliennes (et leurs réformes) incarnent des principes néolibéraux, s'éloignant de l'image conventionnelle de la politique environnementale « régulatrice » pour favoriser plutôt l'expansion des marchés des ressources naturelles, et sont principalement impulsées par les pressions politico-économiques externes. Enfin, au Brésil, l'industrie parvient à détourner les règles existantes et à faire institutionnaliser certaines de ses pratiques allant dans le sens d'une flexibilisation (Glasson et Salvador, 2000; Milanez et Salles Pereira dos Santos, 2018), cette tendance s'accompagnant de pressions pour des réformes et une « rationalisation » de l'ÉIE (Fonseca et al., 2017).

Deux autres menaces sont notées par Pope et al. (2013). D'une part, l'ÉlE court le risque de devenir un exercice symbolique d'attribution de permis, avec l'utilisation excessive des protocoles (un accent mis sur l'aspect procédural). Ceci est d'autant plus inquiétant que la flexibilité (vs. un processus standardisé) est une clé de réussite des ÉlE souvent mentionnée devant l'importance du contexte sociopolitique (Bond et Pope, 2012). D'autre part, il y aurait une tendance à donner le mandat des ÉlE à une agence de gouvernement responsable du développement (conflit d'intérêts) ou à des agences responsables de l'environnement, mais dont l'influence est limitée (par ex. Mason, 2014).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Notons qu'un nouveau projet de réforme du processus d'ÉE fédéral a été formulé par le gouvernement Trudeau en début d'année 2018. Il a également annulé certaines dispositions législatives de la réforme conduite par le gouvernement Harper en 2012. À l'heure d'écrire ces lignes la portée de cette réforme est encore mal évaluée : elle est décrite comme « un pas dans la bonne direction », mais qui ne serait pas assez ambitieux pour remettre en question l'héritage laissé par le gouvernement conservateur (Shields, 2018).

#### 3.4 Opportunités

Du côté des opportunités, l'adoption massive de l'ÉIE dans les législations nationales et sa reconnaissance par les organisations internationales jouent toujours en sa faveur (Bond et Pope, 2012; Pope et al., 2013; Morgan, 2012). Pour les autres opportunités identifiées, la ligne semble délicate à tracer entre opportunité et menace ... L'attention actuelle portée aux changements climatiques est identifiée comme une opportunité pour un renforcement des ÉIE (Pope et al., 2013; Morgan, 2012), mais les difficultés à les intégrer et les résistances peuvent être vues comme une menace (Bond et Pope, 2012). Une autre touche positive serait que malgré ses lacunes, l'ÉIE est reconnue comme ayant permis d'importantes avancées en termes de prise en compte des enjeux environnementaux dans les processus décisionnels (sous forme de l'introduction d'une « rationalité environnementale » - Bartlett, 1997) et qu'il ne semble plus possible de revenir en arrière. Elle bénéficie toujours d'une crédibilité et d'un soutien massif, d'une part venant des organismes internationaux (cf. supra), et d'autre part des acteurs : malgré un manque de confiance apparent, les auteurs jugent que les processus d'ÉIE semblent conserver une crédibilité suffisante pour continuer à se développer et que la pratique gagne du terrain (Bond et Pope, 2012).

# Chapitre 4

# L'HEURE DES BILANS : QUEL BILAN THÉORIQUE ?

#### 4.1 Des origines rationalistes au virage communicatif de l'ÉlE

Les origines de l'ÉIE, dans la tradition rationaliste des années 60, expliquent ses grands principes conducteurs hérités des planning theories et du modèle technico-rationnel dominant de l'époque (Lawrence, 2000) : celui-ci a été converti en une batterie d'outils, dont l'ÉIE est devenu le plus connu et le plus répandu. L'ÉE a ainsi été développée sur la base d'un modèle particulier de prise de décision, qui considère que l'information mène à de meilleures décisions. L'ÉIE a donc été conçue comme une évaluation technique, neutre, qui devait servir de base à une prise de décision objective (Jay et al., 2007; Cashmore et al, 2007).

Cette définition de l'ÉlE comme un exercice biophysique et technique est depuis largement débattue, et sa dimension politique de plus en plus reconnue (Beattie, 1995; Morgan, 2012). Depuis la création des ÉlE par la NEPA (sur un modèle positiviste de type information provision model), le glissement du positivisme vers le post-positivisme a poussé à reconnaitre que la base sur laquelle a été construite l'ÉlE et sa législation sont simplistes (Weston, 2000). On reconnait de plus en plus la nécessité de mieux comprendre comment sont liées et interagissent ÉlE et prise de décision. Cette compréhension du lien entre processus d'ÉE et prise de décision (et donc la question de l'influence des ÉlE) est toujours un enjeu central des recherches, sur lequel il n'y a pas de consensus (Bond et Pope, 2012; les travaux variés de Cashmore et ses collègues; Morgan, 2012; ...)

L'essor des recherches sur l'ÉlE date des années 90. Il n'y a pas vraiment eu d'attention sur les fondements théoriques de l'ÉlE pendant ses 25 premières années d'existence : l'ÉlE a été conçue dans un contexte où le rationalisme était la théorie dominante, et où il était assumé que l'obtention d'informations scientifiques neutres mènerait à de meilleures décisions (au sens de plus rationnelles) (Morgan, 2012; Cashmore, 2004). Le

mécontentement autour de l'absence de critique sérieuse a réellement pris de l'ampleur vers la fin des années 90, lorsque les débats disciplinaires ont atteint la communauté de l'ÉE (Morgan, 2012, p.7). Le fil rouge de ces débats était la critique du modèle rationaliste de planification et de prise de décision, duquel est issu l'ÉIE, et son échec à reconnaitre la dimension (et la nature) politique et subjective des processus de prise de décision (Wilkins 2003). Les modèles et théories de la planification et de la prise de décision ont été des sources importantes dans ces débats (Morgan, 2012; cf. les modèles de Lawrence, 2000; Bartlett et Kurian, 1999, Leknes, 2001).

L'incapacité de l'ÉlE à se conformer au modèle rationaliste initial était donc bien documentée au tournant des années 2000 (Beattie, 1995 ; Bartlett et Kurian, 1999; Cashmore et al., 2004 ; Weston, 2000). Il en émergea un tournant « communicationnel » où l'ÉlE est (re)définie comme un mécanisme d'apprentissage social et de recherche de consensus, et où l'accent est mis sur le potentiel « délibératif » des ÉlE (dans la tradition habermassienne). Cela a suscité une attention accrue pour des approches délibératives et collaboratives qui insistent sur la participation du public et la recherche de consensus, en parallèle des solutions techniques. Cependant, ces modèles ont été également critiqués - à juste titre - pour ne pas reconnaitre les enjeux de pouvoir (dans la tradition foucauldienne) (Morgan, 2012, p.8; Cashmore et Richardson, 2013).

Ce virage « communicationnel » (théorique et normatif) a permis une meilleure intégration formelle de la participation publique, et l'idée que l'ÉlE doit passer par une rationalité plus « délibérative » a fait du chemin. En pratique, il persiste cependant deux processus mal intégrés, l'un technique et l'autre sociopolitique (Côté et al., 2017; Bond, Morrison-Saunders et Retief, 2016), le deuxième étant le parent pauvre. La participation du public est à présent considérée comme un élément incontournable de l'ÉlE, mais au-delà de ce simple consensus, il y a toujours débat dans le milieu académique sur le sens, la portée et les objectifs de la participation (O'Faircheallaigh, 2010; Glucker, Driessen, Kolhoff et Runhaar, 2013). L'amélioration de la participation publique dans les processus d'ÉlE a été un thème central dans la littérature, mais les bénéfices de la participation sont trop souvent tenus pour acquis sans être détaillés ou sans en examiner les mécanismes : les justifications plurielles qui poussent à la participation publique ne sont pas toujours consistantes, et plus de participation ne veut pas systématiquement dire plus de contrôle (O'Faircheallaigh, 2010).

#### 4.2 L'interminable (et problématique) débat sur l'efficacité

Depuis le virage « communicatif » des années 90, le débat semble s'être cristallisé autour de « l'efficacité » de l'ÉlE. Il y a une attention de plus en plus prononcée pour ses aspects substantiels, délaissant les aspects procéduraux qui ont longtemps constitué le cœur des recherches sur l'ÉlE (ce qui pourrait s'expliquer à la fois par les origines politico-administratives de l'outil, par les interprétations juridiques initiales de la NEPA, et par les difficultés à aborder ses objectifs plus substantiels, Cashmore et al., 2004). Plusieurs auteurs soulignent que l'évaluation de l'efficacité substantielle de l'ÉlE est inconfortable et malcommode (Cashmore et al., 2004; Jay et al., 2007 ...) Comme le suggèrent Cashmore, Richardson et Hilding-Ryedvik (2010), la voie porteuse (et vitale pour une avancée théorique) serait d'examiner plus en profondeur la nature et la dimension politique des ÉlE, c'est-à-dire analyser le sens et les implications de ces « interprétations plurielles de l'efficacité », notamment en termes de pouvoir.

Mais finalement, l'ÉlE est-elle efficace ? Au-delà des débats théoriques, plusieurs recherches concluent que l'ÉlE a un effet sur les décisions et le design des projets, mais qu'il s'agit finalement d'une contribution « plus modérée que substantielle » (Cashmore et al., 2004; Jay et al., 2007 ...) Ces recherches suggèrent aussi que l'influence indirecte de l'ÉlE serait peut-être plus importante que son influence directe : cela justifie d'autant plus la nécessité de reconnaitre la variété des rationalités, des mécanismes et des possibilités d'influence de l'ÉlE. Plusieurs auteurs proposent à ces fins des typologies de modèles (Bartlett et Kurian, 1999; Lawrence, 2000; Leknes, 2001). Ces typologies et modèles semblent un bon point de départ, bien qu'on puisse leur reprocher une certaine simplification (Pope et al., 2013). Cette pluralité des mécanismes et rationalités est problématique pour l'avancement théorique et les recherches évaluatives : il faut impérativement expliciter le positionnement ontologique et épistémologique des recherches sur l'ÉlE et dépasser les définitions simplistes et ambiguës de son efficacité (Cashmore et al., 2004).

Il semble actuellement se former un **consensus**, du moins en sciences sociales et politiques, selon **lequel le modèle technico-rationnel (1) ne fonctionne pas et (2) doit être dépassé pour comprendre la variété des mécanismes et processus causaux autour de l'ÉIE (Cashmore et al., 2007; Cashmore et al., 2004; Bartlett et Kurian, 1999; Leknes, 2001; Bond, 2003; Weston, 2000; Lawrence, 2000 ...)** 

# CONCLUSION

# L'AGENDA ACTUEL: VERS DES ANALYSES CONTEXTUALISÉES ET PLUS CRITIQUES ?

La nécessité de passer par des modèles plus contextualisés a été reconnue. Il s'agit d'envisager l'ÉlE (1) dans son contexte politico-économique, mais aussi (2) dans les processus de prise de décision dans lesquels elle s'inscrit (Weston, 2000). Il est essentiel de restituer l'ÉlE dans le contexte théorique du decision-making pour examiner ses objectifs et pratiques (puisqu'après tout, des décisions sont prises tout au long du processus d'ÉlE, dès les stades initiaux et jusqu'au suivi).

À partir des années 90, les appels pour une théorisation plus poussée de l'ÉlE se multiplient, notamment sous l'impulsion de Lawrence (Lawrence, 1997). Les travaux sur l'ÉlE, initialement issus des *planning theories* et des approches rationnelles, ont été enrichis via des détours disciplinaires variés, porteurs de nouvelles perspectives et éclairant la diversité des objectifs et canaux d'influence de l'ÉlE (notamment via la science politique - par ex. Bartlett et Kurian, 1999).

Certains, comme Weston (2010), vont plus loin et argumentent en faveur d'un recours aux approches critiques pour reconnaitre le rôle de l'État. Une lecture critique de la planification et de l'ÉIE les considère comme un « mécanisme de légitimation des décisions prises par l'État, via la prétention d'un rationalisme dénué de jugement de valeur et d'une méthode scientifique », où l'intérêt public défini coïnciderait donc avec l'intérêt du capitalisme à un moment donné (Weston, 2010, p.362 - traduit par l'auteur). Ces approches remettent donc en question la légitimité même des théories rationalistes qui supportent l'ÉIE : le recours au rationalisme comme légitimation autorise finalement à expliquer les problèmes sociaux comme « des manifestations d'un échec politique bureaucratique, plutôt que comme la logique directe du capitalisme » (Weston, 2010, p.362 - traduit par l'auteur). Les conclusions sont sans appel : « (e)n tant que processus de gestion du développement dirigé par l'État, la planification et l'ÉIE sont là pour servir les

intérêts du capitalisme en essayant de fournir une justification rationaliste pour le résultat des décisions environnementales. » (Weston, 2010, p. 370). Devant les échecs documentés du modèle rationnel et de l'ÉlE, à la fois sur le plan procédural (influence sur la prise de décision) et substantiel (changement des valeurs), Weston conclue que l'ÉlE est un vestige du passé, que la confiance envers les politiciens et experts n'est plus au rendez-vous, et qu'il est peine perdue de tenter de redonner à l'ÉlE sa grandeur d'autrefois : « (i)l est peut-être temps que nous cessions de chercher des théories pour le défendre et que nous commencions à faire campagne pour quelque chose de radicalement différent. » (Weston, 2010, p.370). Certains travaux examinés dans le cadre de cette revue de littérature nous semble faire amplement écho à l'approche de Weston, en considérant les limites de l'ÉlE non pas comme un échec politique, mais au contraire comme illustration d'un succès dans la gestion néolibérale des ressources (cf. encadré 4).

#### Encadré 4

#### Le potentiel pour une critique du néolibéralisme ?

Certains des travaux examinés dans le cadre de la présente revue de littérature, notamment ceux de Li (2009) sur le Pérou et de Bravante et Holden (2009) sur les Philippines, présentent l'intérêt d'aborder l'échec apparent de l'ÉIE non pas comme un échec politique, mais comme le succès d'une orientation néolibérale dans la gestion des ressources (voir aussi Blanc et Carneiro, 2018, pour une critique de la gouvernance, et Weston, 2010, pour une approche critique de l'ÉIE). C'est aussi le cas du texte de Spiegel (2017), pour le Zimbabwe : il ne formule pas de critique du néolibéralisme en tant que tel, mais qui examine à la fois les grands discours dominants, le détournement des règles au profit des acteurs dominants et les micro-pratiques (y compris de résistance). L'analyse de Aguilar-Støen et Hirsch (2015) au Guatemala met également l'accent sur les pratiques de l'industrie visant à exclure les communautés, tout en précisant que les déséquilibres de pouvoir résident aussi dans les règles établies par le ministère. Ce cas, comme l'analyse de Spiegel, rappelle ainsi que les relations de pouvoir autour des ÉIE doivent impérativement se comprendre à plusieurs niveaux. Le texte de Aguilar-Støen et Hirsch (2015), outre sa critique des pratiques de l'industrie, formule aussi une critique des institutions guatémaltèques, qui incarnent un effort pour attirer les investisseurs privés internationaux, formalisé dans le cadre de mandats de présidents proches des élites économiques. Selon Mason (2014), la forme des institutions du secteur minier à la Sierra Leone est à attribuer au virage néolibéral et à son influence sur la gouvernance environnementale et l'ÉIE (c'est-à-dire le marché comme le mécanisme de régulation premier, avec une faible intervention de l'État). Au Chili, plusieurs examinent les politiques environnementales comme partie intégrante (ou comme prolongement) du projet néolibéral hérité de l'ère Pinochet, dont les gouvernements successifs de centre gauche n'ont pas réussi à s'extraire (Tecklin et al., 2011; Latta et Aguayo, 2012). Notons enfin l'analyse de Bravante et Holden (2009) qui examinent le secteur minier des Philippines, qui concluent que les limites apparentes des ÉIE, loin d'être un échec politique, incarnent le succès de « ceux qui ont un intérêt direct dans la mauvaise gestion continue des ressources naturelles » (Bravante et Holden, 2009, p.542 - traduit par l'auteur).

## **BIBLIOGRAPHIE**

- AGUILAR-STØEN Mariel et HIRSCH Cecilie, 2015. « Environmental Impact Assessments, local power and self-determination: The case of mining and hydropower development in Guatemala », *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, n° 3, pp. 472-479.
- BARIL Jean, 2006. Le BAPE devant les citoyens: pour une évaluation environnementale au service du développement durable, Québec, Presses de l'Université Laval, 192 p. [\*]
- BARTLETT Robert V., 1997. «The rationality and logic of NEPA revisited» dans Ray Clark et Larry W. Canter (dirs.), *Environmental policy and NEPA: past, present, and future*, Boca Raton, Fla, St. Lucie Press, pp. 51-60.
- BARTLETT Robert V. et KURIAN Priya A., 1999. « The Theory of Environmental Impact Assessment: Implicit models of policy making », *Policy & Politics*, vol. 27, n° 4, pp. 415-433.
- BEATTIE Robert B., 1995. « Everything you already know about EIA (but don't often admit) », Environmental Impact Assessment Review, vol. 15, n° 2, pp. 109-114.
- BEEL Jöran et GIPP Bela, 2009. « Google Scholar's ranking algorithm: an introductory overview », Proceedings of the 12th International Conference on Scientometrics and Informetrics (ISSI'09), vol. 1, pp. 230–241. [\*]
- BLANC Julien et CARNEIRO Marcelo Sampaio, 2018. « Le Brésil et l'environnement au XXIe siècle : déficit démocratique, carences environnementales », Brésil(s). Sciences humaines et sociales. n° 13.
- BOND Alan, 2003. « Let's not be rational about this: response to Benson », *Impact Assessment*

- and Project Appraisal, vol. 21, n° 4, pp. 266-269.
- BOND Alan et POPE Jenny, 2012. « The state of the art of impact assessment in 2012 », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, n° 1, pp. 1-4.
- BOND Alan, POPE Jenny, MORRISON-SAUNDERS Angus, RETIEF Francois et GUNN Jill AE, 2014. « Impact assessment: Eroding benefits through streamlining? », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 45, pp. 46– 53.
- BOND Alan, POPE Jenny, MORRISON-SAUNDERS Angus et RETIEF Francois, 2016. « A game theory perspective on environmental assessment: What games are played and what does this tell us about decision making rationality and legitimacy? », Environmental Impact Assessment Review, vol. 57, pp. 187-194.
- BOUVIER Anne-Laure, 2006. L'évolution de l'évaluation des impacts depuis le début des années 1970: le cas des grands barrages hydroélectriques au Québec, Mémoire présenté comme exigence partielle de la Maîtrise en géographie, UQAM, 149 p.
- BRAVANTE Meriam A. et HOLDEN William N., 2009. « Going through the motions: the environmental impact assessment of nonferrous metals mining projects in the Philippines », *The Pacific Review*, vol. 22, n° 4, pp. 523-547.
- BRUHN-TYSK Sara et EKLUND Mats, 2002. « Environmental impact assessment—a tool for sustainable development?: A case study of biofuelled energy plants in Sweden »,

- Environmental Impact Assessment Review, vol. 22, n° 2, pp. 129-144.
- CASHMORE Matthew, 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, n° 4, pp. 403-426.
- CASHMORE Matthew, BOND Alan et COBB Dick, 2007. «The Contribution of Environmental Assessment to Sustainable Development: Toward a Richer Empirical Understanding », Environmental Management, vol. 40, n° 3, pp. 516-530.
- 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, n° 4, pp. 295-310.
- CASHMORE Matthew et RICHARDSON Tim, 2013. « Power and environmental assessment: Introduction to the special issue », Environmental Impact Assessment Review, vol. 39, (coll. « Power and Impact Assessment »), pp. 1-4.
- CASHMORE Matthew, RICHARDSON Tim, HILDING-RYEDVIK Tuija et EMMELIN Lars, 2010. « Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments: Theorising the nature and implications of their political constitution », Environmental impact assessment review, vol. 30, n° 6, pp. 371-379.
- CÔTÉ Gilles et GAGNON Christiane, 2005. « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ?: Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma) », Nouvelles pratiques sociales, vol. 18, n° 1, pp. 57-72.
- CÔTÉ Gilles, WAAUB Jean-Philippe et MARESCHAL Bertrand, 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, n° 3.
- DEVLIN John F. et YAP Nonita T., 2008. « Contentious politics in environmental assessment: blocked projects and winning coalitions », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 26, n° 1, pp. 17-27.
- DOELLE Meinhard, 2012. CEAA 2012: The End of Federal EA as We Know It?, Rochester, NY, Social Science Research Network, pp. 1-17.
- FINK Arlene, 2014. Conducting research literature reviews: from the internet to paper, Fourth edition., Thousand Oaks, California, SAGE, 257 p. [\*]
- FONSECA Alberto, SÁNCHEZ Luis Enrique et RIBEIRO José Claudio Junqueira, 2017. « Reforming EIA systems: A critical review of proposals in Brazil », Environmental Impact Assessment Review, vol. 62, pp. 90-97.
- GALBRAITH Lindsay, BRADSHAW Ben et RUTHERFORD Murray B., 2007. «Towards a new supraregulatory approach to environmental assessment in Northern Canada», *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 25, n° 1, pp. 27-41.
- GIBSON Robert B., 2002. « From Wreck Cove to Voisey's Bay: the evolution of federal environmental assessment in Canada », Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 20, n° 3, pp. 151-159.
- GIBSON Robert B., 2012. «In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress », Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 30, n° 3, pp. 179-188.
- GLASSON John et SALVADOR Nemesio Neves B., 2000. « EIA in Brazil: a procedures–practice gap. A comparative study with reference to the European Union, and especially the UK », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, n° 2, pp. 191-225.

- GLASSON John, THERIVEL Riki et CHADWICK Andrew, 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.
- GLASSON John, THERIVEL Riki et CHADWICK Andrew, 2005b. « 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.
- GLASSON John, THERIVEL Riki et CHADWICK Andrew, 2012. Introduction to environmental impact assessment, 4th ed., Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, Routledge (coll. « The natural and built environment series »), 392 p.
- GLUCKER Anne N., DRIESSEN Peter P. J., KOLHOFF Arend et RUNHAAR Hens A. C., 2013. « Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? », Environmental Impact Assessment Review, vol. 43, pp. 104-111.
- HALLEY Paule et FORTE Mélissade, 2004. « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE): participation publique et évaluation environnementale au Québec », Revue juridique de l'Environnement, vol. 29, n° 1, pp. 5-15.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2009. What Is Impact Assessment?,
  - http://www.iaia.org/uploads/pdf/What is IA web.pdf, consulté le 9 octobre 2018. [\*]
- JALAVA Kimmo, PASANEN Sanna, SAALASTI Mikko et KUITUNEN Markku, 2010. « Quality of Environmental Impact Assessment: Finnish EISs and the opinions of EIA professionals », Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 28, n° 1, pp. 15-27.
- JAY Stephen, JONES Carys, SLINN Paul et WOOD Christopher, 2007. « Environmental impact assessment: Retrospect and prospect »,

- Environmental Impact Assessment Review, vol. 27, n° 4, pp. 287-300.
- JHA-THAKUR Urmila et FISCHER Thomas B., 2016. « 25years of the UK EIA System: Strengths, weaknesses, opportunities and threats », Environmental Impact Assessment Review, vol. 61, pp. 19-26.
- KARJALAINEN Timo P. et JÄRVIKOSKI Timo, 2010. « Negotiating river ecosystems: Impact assessment and conflict mediation in the cases of hydro-power construction », Environmental Impact Assessment Review, vol. 30, n° 5, (coll. « Conflict Mediation and Social Impact Assessment »), pp. 319-327.
- KRIPPENDORFF Klaus, 2012. Content analysis: An introduction to its methodology, Thousand Oaks, California, Sage, 456 p. [\*]
- KWIATKOWSKI Roy E. et OOI Maria, 2003. « Integrated environmental impact assessment: a Canadian example », Bulletin of the World Health Organization, vol. 81, pp. 434-438.
- LATTA Alex et AGUAYO Beatriz E. Cid, 2012. « Testing the Limits: Neoliberal Ecologies from Pinochet to Bachelet », Latin American Perspectives, vol. 39, n° 4, pp. 163-180.
- LAWRENCE David P., 1997. «The need for EIA theory-building », Environmental Impact Assessment Review, vol. 17, n° 2, pp. 79-107. [\*]
- LAWRENCE David P., 2000. « Planning theories and environmental impact assessment », Environmental Impact Assessment Review, vol. 20, n° 6, pp. 607-625.
- LEKNES Einar, 2001. «The roles of EIA in the decision-making process», *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21, n° 4, pp. 309-334.
- LEONARD Llewellyn, 2017. « Examining Environmental Impact Assessments and Participation: The Case of Mining Development in Dullstroom, Mpumalanga, South Africa », Journal of Environmental

- Assessment Policy and Management, vol. 19, n° 01, pp. 1750002-1-25.
- Li Fabiana, 2009. « Documenting Accountability: Environmental Impact Assessment in a Peruvian Mining Project », *PoLAR: Political* and Legal Anthropology Review, vol. 32, n° 2, pp. 218-236.
- LYHNE Ivar, LAERHOVEN Frank VAN, CASHMORE Matthew et RUNHAAR Hens, 2017. « Theorising EIA effectiveness: A contribution based on the Danish system », Environmental Impact Assessment Review, vol. 62, pp. 240-249.
- MARTIN Terri, 2007. « Muting the Voice of the Local in the Age of the Global: Communication Practices Compromised Participation India's Allain Public in Dunhangan Environmental **Impact** Assessment », Environmental Communication, vol. 1, n° 2, pp. 171-193.
- MASON Nketti Hannah, 2014. « Environmental governance in Sierra Leone's mining sector: A critical analysis », Resources Policy, vol. 41, pp. 152-159.
- MIDDLE Garry, CLARKE Beverley, FRANKS Daniel, BROWN Lex, KELLETT Jon, LOCKIE Stewart, MORRISON-SAUNDERS Angus, POPE Jenny, GLASSON John, HARRIS Elizabeth et HARRIS-ROXAS Ben, 2013. « Reducing green tape or rolling back IA in Australia: What are four jurisdictions up to? », IAIA 2013: 33rd Annual Conference of the International Association for Impact Assessment (Canada), pp.1-7.
- MILANEZ Bruno et SALLES PEREIRA DOS SANTOS Rodrigo, 2018. « Extraction minière, stratégie d'entreprise et flexibilisation de la réglementation environnementale au Brésil : le cas du projet Minas-Rio », Brésil(s). Sciences humaines et sociales, n° 13, URL : <a href="http://journals.openedition.org/bresils/2488">http://journals.openedition.org/bresils/2488</a>, consulté le 29 juin 2018.
- MORGAN Richard K., 2012. « Environmental impact assessment: the state of the art », *Impact*

- Assessment and Project Appraisal, vol. 30, n° 1, pp. 5-14.
- MORRISON-SAUNDERS Angus et FISCHER Thomas B., 2006. « What is wrong with eia and sea anyway? a sceptic's perspective on sustainability assessment », Journal of Environmental Assessment Policy and Management, vol. 8, n° 1, pp. 19-39.
- MORRISON-SAUNDERS Angus et RETIEF Francois, 2012. « Walking the sustainability assessment talk Progressing the practice of environmental impact assessment (EIA) », Environmental Impact Assessment Review, vol. 36, pp. 34-41.
- NOBLE Bram et HANNA Kevin, 2015. « Environmental Assessment in the Arctic: A Gap Analysis and Research Agenda », *Arctic*, vol. 68, n° 3, pp. 341-355.
- 2010. « Public O'FAIRCHEALLAIGH Ciaran, participation and environmental impact implications, and assessment: Purposes, public policy lessons for making », Environmental Impact Assessment Review, vol. 30, n° 1, pp. 19-27.
- O'FAIRCHEALLAIGH Ciaran, 2017. « Shaping projects, shaping impacts: community-controlled impact assessments and negotiated agreements », *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 5, pp. 1181-1197.
- POPE Jenny, BOND Alan, MORRISON-SAUNDERS Angus et RETIEF Francois, 2013. « Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 41, pp. 1-9.
- PRÉVOST Yves, 2016. « Renouveler les approches et les pratiques d'évaluation environnementale », Annales des Mines Responsabilité et environnement, N° 81, n° 1, pp. 40-43.
- ROZEMA Jaap G. et BOND Alan J., 2015. « Framing effectiveness in impact assessment: Discourse accommodation in controversial infrastructure development », *Environmental*

- Impact Assessment Review, vol. 50, pp. 66-73.
- RUNHAAR Hens, LAERHOVEN Frank VAN, DRIESSEN Peter et ARTS Jos, 2013. « Environmental assessment in The Netherlands: Effectively governing environmental protection? A discourse analysis », Environmental Impact Assessment Review, vol. 39, (coll. « Power and Impact Assessment »), pp. 13-25.
- SCRASE J. Ivan et SHEATE William R., 2002. « Integration and integrated approaches to assessment: what do they mean for the environment? », Journal of Environmental Policy and Planning, vol. 4, n° 4, pp. 275-294.
- SHEAVES Marcus, COLES Rob, DALE Pat, GRECH Alana, PRESSEY Robert L. et WALTHAM Nathan J., 2015. « Enhancing the Value and Validity of EIA: Serious Science to Protect Australia's Great Barrier Reef », Conservation Letters, vol. 9, n° 5, pp. 377-383.
- SHIELDS Alexandre, 2018. « Une réforme fédérale sur les évaluations environnementales qui soulève des questions », Le Devoir, 8 février 2018, URL: https://www.ledevoir.com/societe/environnement/519850/evaluations-environnementales-une-reforme-federale-qui consulté le 29 juin 2018 [\*]
- SPIEGEL Samuel J., 2017. « EIAs, power and political ecology: Situating resource struggles and the techno-politics of small-scale mining », *Geoforum*, vol. 87, pp. 95-107.
- STEINEMANN Anne, 2001. « Improving alternatives for environmental impact assessment », Environmental Impact Assessment Review, vol. 21, n° 1, pp. 3-21.
- TANG Ching-Ping et TANG Shui-Yan, 2000. « Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Prevention Fees in Taiwan », Comparative Politics, vol. 33, n° 1, pp. 81-99.

- TAUXE Caroline S., 1995. « Marginalizing Public Participation in Local Planning: An Ethnographic Account », *Journal of the American Planning Association*, vol. 61, n° 4, pp. 471-481.
- TECKLIN David, BAUER Carl et PRIETO Manuel, 2011.

  « Making environmental law for the market: the emergence, character, and implications of Chile's environmental regime », Environmental Politics, vol. 20, n° 6, pp. 879-898
- TURNBULL Jane, 2004. « Explaining complexities of environmental management in developing countries: lessons from the Fiji Islands », *The Geographical Journal*, vol. 170, n° 1, pp. 64-77.
- WESTON Joe, 2000. « EIA, Decision-making Theory and Screening and Scoping in UK Practice », Journal of Environmental Planning and Management, vol. 43, n° 2, pp. 185-203.
- WESTON Joe, 2010. « Eia theories all chinese whispers and no critical theory », *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 12, n° 04, pp. 357-374.
- WILKINS Hugh, 2003. « The need for subjectivity in EIA: discourse as a tool for sustainable development », Environmental Impact Assessment Review, vol. 23, n° 4, pp. 401-414.
- Wood Christopher, 2003. « Environmental impact assessment in developing countries: an overview », EIA Centre School of Planning and Landscape University of Manchester Manchester, United Kingdom, vol. 24, p.1-28.
- YIN Robert K., 2011. Qualitative research from start to finish, New York, Guilford Press, 348 p. [\*]