



## Les Cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement

# Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique

Mario Gauthier  
Louis Simard  
Jean-Philippe Waaub

*No 2*

# **Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique**

Mario Gauthier  
Louis Simard  
Jean-Philippe Waaub

Les Cahiers de recherche de  
l'Institut des sciences de l'environnement n° 2

Groupe d'études interdisciplinaires en géographie et environnement régional  
Institut des sciences de l'environnement  
Université du Québec à Montréal

L'étude qui fait l'objet de ce cahier de recherche a été financée par le programme d'aide à la recherche et développement du ministère de l'Environnement du Québec.

## **Édition et diffusion**

Institut des sciences de l'environnement  
Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, Succursale Centre-Ville  
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8

Téléphone (514) 987-3000, poste 4717  
Télécopieur : (514) 987-4718  
Site Internet : <http://www.er.uqam.ca/nobel/ise/>  
Courriel : [ise@uqam.ca](mailto:ise@uqam.ca)

On ne peut reproduire ni diffuser aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de l'éditeur.

ISBN : 2-9806239-1-1

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2000

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2000



30 % Post.



Carte Éco-Logo  
30 % Post.

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	i
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX .....	iii
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	iv
SOMMAIRE .....	v
INTRODUCTION .....	1
I. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	5
II. CADRE CONCEPTUEL .....	7
2.1 Évaluation environnementale stratégique.....	7
2.1.1 Définitions .....	7
2.1.2 Objectifs généraux et particuliers .....	8
2.1.3 Typologie des approches.....	9
2.1.4 Méthodes et pratiques .....	13
2.1.5 Évaluation de l'efficacité.....	15
2.2 Participation du public.....	18
2.2.1 Définition .....	18
2.2.2 Objectifs généraux et particuliers .....	19
2.2.3 Typologie des approches.....	20
III. ÉTAT DE LA SITUATION AILLEURS AU CANADA ET À L'ÉTRANGER.....	28
3.1 Canada .....	28
3.1.1 Procédure générale.....	28
3.1.2 Dispositions spécifiques de la participation publique.....	29
3.1.3 Bilan critique.....	30
3.2 États-Unis .....	31
3.2.1 Procédure générale.....	31
3.2.2 Dispositions spécifiques de la participation publique.....	33
3.2.3 Bilan critique.....	35
3.3 Australie Occidentale .....	38
3.3.1 Procédure générale.....	38
3.3.2 Dispositions spécifiques de la participation publique.....	41
3.3.3 Bilan critique.....	42
3.4 Nouvelle-Zélande .....	47
3.4.1 Procédure générale.....	48

3.4.2	Dispositions spécifiques de la participation publique.....	52
3.4.3	Bilan critique.....	54
3.5	Pays-Bas .....	55
3.5.1	Procédure générale.....	56
3.5.2	Dispositions spécifiques de la participation publique.....	63
3.5.3	Bilan critique.....	64
3.6	La Commission européenne .....	66
3.6.1	Procédure générale.....	66
3.6.2	Dispositions spécifiques de la participation publique.....	68
3.6.3	Bilan critique.....	70
IV.	ÉTAT DE LA SITUATION AU QUÉBEC .....	72
4.1	Historique de l'EES au Québec.....	72
4.2	L'expérience québécoise en évaluation environnementale des politiques.....	75
4.2.1	La Commission d'enquête sur les déchets dangereux.....	76
4.2.2	La Commission sur la protection des forêts.....	81
4.2.3	La Commission sur la gestion des matière résiduelles .....	84
4.2.4	La Commission sur la gestion de l'eau.....	88
4.2.5	La table de consultation du débat public sur l'énergie .....	91
V.	ANALYSE.....	94
5.1	La pratique de l'EES ailleurs au Canada et à l'étranger .....	94
5.2	L'expérience québécoise: éléments d'analyse.....	99
VI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	105
	BIBLIOGRAPHIE.....	108
	ANNEXE 1: PRINCIPAUX SITES INTERNET CONSULTÉS.....	117

## LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

### FIGURES

- Figure 1: Le processus type d'évaluation de l'impact sur l'environnement
- Figure 2: Principales étapes et liens entre le processus d'élaboration des PPP et l'EES
- Figure 3: La participation du public à l'évaluation environnementale: phases et tendances
- Figure 4: Les huit niveaux de l'échelle de participation des citoyens selon Arnstein (1969)
- Figure 5: Hiérarchie de la planification prévue par le *Resource Management Act* en Nouvelle-Zélande
- Figure 6: Principales étapes de l'élaboration des politiques et des plans selon le *Resource Management Act* (RMA) en Nouvelle-Zélande
- Figure 7: L'évaluation environnementale des plans et programmes aux Pays-Bas: principales étapes
- Figure 8: Le «test-E» aux Pays-Bas: principales étapes
- Figure 9: Procédure d'enquête et d'audiences publiques au BAPE

### TABLEAUX

- Tableau 1: Critères contextuels d'évaluation de l'efficacité de l'EES
- Tableau 2: Les objectifs de la participation selon les phases de l'EIE
- Tableau 3: Critères de pertinence pour la tenue d'une EES pour l'Australie-Occidentale selon Sippe
- Tableau 4: Principes et procédures de l'EES aux Pays-Bas
- Tableau 5: Les principes de l'EES et le projet de directive de la Commission européenne
- Tableau 6: Les audiences publiques dites génériques du BAPE

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACEE	Agence canadienne d'évaluation environnementale
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CIDD	Comité interministériel sur le développement durable
DEEPIMH	Direction de l'évaluation environnementale des projets industriels et en milieu hydrique
EE	Évaluation environnementale
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Évaluation de l'impact sur l'environnement
EIS	<i>Environmental Impact Statement</i>
EIA	<i>Environmental Impact Assessment</i>
IAIA	<i>International Association for Impact Assessment</i>
LCEE	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
LES	Lieu d'enfouissement sanitaire
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MEF	Ministère de l'Environnement et de la Faune
NEPA	<i>National Environmental Policy Act</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PEEIE	Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement
PEIS	<i>Programatic Environmental Impact Assessment</i>
PPP	Politiques, plans et programme
RMA	<i>Resource Management Act</i>
SIG	Système d'information géographique

## SOMMAIRE

Dans le contexte de la redéfinition du rôle de l'État et dans le mouvement d'intérêt grandissant pour le développement durable, les procédures et les pratiques de l'évaluation environnementale sont appelées à être révisées. En ce sens, l'évaluation environnementale stratégique (EES), c'est-à-dire l'examen et l'évaluation préalables des politiques, des plans et des programmes (PPP), apparaît comme une avenue prometteuse. Cependant, les systèmes d'EES ne sont qu'à un stade de développement embryonnaire et plusieurs questions restent encore à régler, dont les modalités de participation du public.

S'il est généralement reconnu que la participation du public doit être intégrée au processus d'EES parce qu'elle apporte de l'information pertinente et accroît la crédibilité des PPP adoptés, il semble qu'en pratique elle se limite souvent à renseigner le public ou à consulter certains groupes concernés. Les aspects théoriques et pratiques de la participation du public à l'EES demeurent donc des priorités de recherche dans le domaine des politiques environnementales.

Dans ce contexte, l'objectif général de la recherche vise à établir un bilan des connaissances à partir des expériences menées au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger, afin de proposer quelques éléments de réflexion et d'action concernant la participation du public à l'EES et aussi de contribuer à l'élaboration d'une démarche adaptée au contexte québécois.

### Démarche méthodologique

La démarche méthodologique de la recherche s'appuie sur la collecte et l'analyse de données secondaires, c'est-à-dire sur des informations existantes (données primaires) provenant de différentes sources et qui n'ont pas été spécifiquement recueillies pour les fins de la recherche.

Afin de définir le cadre conceptuel d'analyse et les principales notions s'y rattachant, nous avons d'abord fait une recension critique des écrits théoriques en matière d'évaluation environnementale stratégique et de participation du public. Puis, à partir de l'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* et d'un document de travail réalisé par le ministère de l'Environnement du Québec, nous avons retenu quelques pays apparaissant comme les plus avancés dans la pratique de l'EES et pouvant fournir des enseignements sur les modalités de participation du public dans ce domaine. Enfin, pour rendre compte de l'expérience québécoise, nous avons retenu quatre cas d'audiences publiques portant sur des politiques et des programmes, tenues par le BAPE, et une consultation *ad hoc* sur la politique énergétique du Québec. L'analyse des cas étudiés dégage les grands constats, les éléments les plus favorables à la participation du public et les principales difficultés de son implantation dans les systèmes d'EES. Cette analyse nous permet d'émettre, en conclusion, des recommandations relatives à l'intégration de la participation du public à une démarche intégrée d'EES adaptée au contexte québécois.

## Cadre conceptuel

*L'Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* définit l'EES comme «un processus d'examen et d'évaluation préalable des politiques, des plans et des programmes ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure.» L'objectif général est de pallier les limites de l'évaluation environnementale traditionnelle portant sur des projets particuliers; ses objectifs particuliers sont de promouvoir le développement durable, de prendre en considération les effets cumulatifs et, finalement, de rationaliser les évaluations de l'impact de projets particuliers sur l'environnement (EIE).

On distingue généralement deux grandes catégories d'approches de l'EES, d'une part, l'approche ascendante (*bottom-up approach*) qui correspond au modèle standard et qui étend les connaissances pratiques de l'EIE de projets à l'évaluation des PPP et, d'autre part, l'approche directive (*top-down approach*) qui adopte une perspective de planification et d'évaluation des politiques selon laquelle les principes de l'évaluation environnementale sont intégrés dans la formulation des PPP. Les principales étapes d'une démarche d'EES intégrée comprennent des dispositions relatives à la participation du public aux différentes phases du processus: tri préliminaire, détermination du champ de l'évaluation, identification et évaluation des impacts, évaluation externe, décision et suivi environnemental.

La participation du public peut se définir comme l'engagement du public dans le processus de la prise de décision. Ainsi, la participation du public implique une communication entre les instances gouvernementales et les citoyens à toutes les étapes du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement. On peut regrouper l'ensemble des objectifs généraux et particuliers de la participation du public sous trois grandes catégories, c'est-à-dire comme des exercices de relations publiques, d'information ou de résolution de conflits.

Le rôle et la portée de la participation du public varient considérablement selon le modèle de l'évaluation environnementale envisagé. Selon le modèle de la planification rationnelle classique, la participation publique intervient aux dernières étapes du processus de planification, soit après la réalisation de l'EIE. À l'opposé, selon le modèle intégré, la participation du public se déroule tout au long du processus de planification afin de favoriser le développement durable. En outre, deux grandes catégories de méthodes de participation du public peuvent être distinguées: les méthodes traditionnelles basées sur l'information et la consultation publiques et les méthodes en émergence basées sur la négociation entre les diverses parties prenantes, telles que la médiation et autres méthodes de résolution de conflits.

## État de la situation ailleurs au Canada et à l'étranger

Des pratiques d'EES ailleurs au Canada et à l'étranger, il est possible de dégager cinq grands constats en matière de participation publique. Premièrement, après plus de dix ans d'application dans les pays étudiés, l'EES demeure une pratique très restreinte. Même lorsqu'elle est obligatoire, comme aux États-Unis et en Australie-Occidentale, la phase de tri préliminaire qui détermine la nécessité d'effectuer une EES repose sur un mécanisme discrétionnaire, c'est-à-dire qu'elle fait l'objet d'une étude au cas par cas. La décision se fonde généralement sur l'importance

ou la gravité de l'impact d'une PPP sur l'environnement plutôt que sur des listes inclusives ou exclusives.

Deuxièmement, l'EES est appliquée plus souvent aux programmes, qu'aux politiques et aux lois. La participation du public, lorsqu'elle a lieu, se fait, même de manière non officielle, dès l'étape de l'examen de la portée (*scoping*) de l'EIE et lors de l'examen externe de l'étude d'impact. La pratique aux États-Unis, en Australie-Occidentale, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas offre des exemples variés des avantages de la participation du public à l'élaboration de plans et des programmes, dont celle de permettre une implication des citoyens au moment de l'évaluation comparative des options.

Troisièmement, dans la pratique, la participation du public prend souvent la forme d'une *consultation sélective*, sur invitation, auprès des groupes de pression, des représentants des collectivités locales et autres groupes directement visés par une politique, un plan ou un programme. En outre, peu d'efforts sont consacrés à accroître la participation aux différentes étapes du processus d'élaboration des PPP.

Quatrièmement, l'analyse des différentes options, incluant celles de la «non-action» ou de la meilleure d'un point de vue strictement environnemental, est prévue et représente un élément positif dans une démarche d'EES.

Cinquièmement, la variété des processus de planification et d'élaboration des PPP dans les ministères complique l'implantation d'une EES qui pourrait servir de modèle de référence. D'ailleurs, il semble exister chez les fonctionnaires une grande résistance à l'implantation d'un cadre uniforme et obligatoire pour la tenue d'une EES. Les préférences vont la plupart du temps à l'EES volontaire et flexible.

### **État de la situation au Québec**

Les audiences publiques du BAPE portant sur des projets de politiques ou des propositions de programmes adoptent une approche générale de type enquête sociale et publique, en ce sens qu'elles accordent une large place à la participation du public par opposition à une commission d'experts ou à une commission d'enquête judiciaire. La Table de consultation du débat public sur l'énergie, présente cette particularité : plutôt que d'être formée d'une commission d'enquête indépendante comme les commissions du BAPE, elle était composée d'acteurs clés des divers intervenants privés, publics et associatifs du milieu énergétique.

Les évaluations externes réalisées par le BAPE comportent plusieurs dispositions favorables à la participation du public; elles reposent généralement sur des mandats clairs précisant la portée et l'étendue de l'examen; elles s'appuient sur un document d'information et de consultation publique généralement de bonne qualité et accessible; le pouvoir d'enquête de l'organisme lui permet d'obtenir et de rendre publique toute l'information nécessaire à l'analyse des PPP; l'existence d'un programme d'aide financière facilite la participation du public; la démarche permet de faire un examen critique, de valider et de bonifier les PPP; enfin le processus permet l'expression libre des préoccupations et des opinions des différents acteurs concernés et contribue ainsi à une certaine construction sociale des problèmes environnementaux de manière interactive.

Toutefois, l'évaluation environnementale reposant sur la tenue des audiences publiques du BAPE comporte plusieurs limites en regard de la meilleure pratique et des expériences étrangères. La première limite a trait au fait que la démarche d'évaluation environnementale du BAPE ne repose pas sur une évaluation systématique et exhaustive de l'impact sur l'environnement (étude d'impact). L'évaluation des répercussions sociales et cumulatives, dimensions pourtant essentielles à l'évaluation environnementale stratégique dans une perspective de développement durable, s'en trouve négligée.

La seconde limite majeure de l'évaluation environnementale effectuée par le BAPE a trait au moment d'intervention dans le processus d'évaluation des PPP. En effet, la meilleure pratique souligne l'importance d'une participation du public en amont du processus décisionnel et en lien avec le processus d'élaboration des PPP. Or, les audiences publiques du BAPE sont tenues en aval de l'élaboration des PPP et immédiatement en amont de l'adoption d'une politique, d'un plan d'action, ou de modifications réglementaires et législatives majeures.

### **Conclusions et recommandations**

À la lumière des informations recueillies et des analyses effectuées dans le cadre de cette étude, il est possible de proposer quelques recommandations concernant la participation du public. Celles-ci peuvent contribuer à la mise en œuvre d'une démarche intégrée d'EES qui serait adaptée au contexte québécois.

D'abord, une approche intégrée pourrait être adoptée. Elle inclurait les principes de l'EE dans la formulation des PPP par l'identification des besoins, des enjeux et des options de développement qui sont évalués dans une perspective de développement durable. Pour ce faire, la participation du public pourrait avoir lieu à deux moments principaux, soit à l'étape de la détermination du champ de l'évaluation environnementale stratégique (examen de la portée) et à l'étape de l'examen externe de l'évaluation de l'impact sur l'environnement.

En ce qui a trait à la participation du public à l'étape de l'examen de la portée de l'EES, cette phase pourrait prendre la forme d'une consultation sélective, sur invitation, auprès des principaux acteurs concernés, en s'inspirant notamment des expériences novatrices en ce domaine aux États-Unis et aux Pays-Bas. En outre, cette étape pourrait être adaptée au contexte québécois en considérant, entre autres, les enseignements tirés de l'expérience menée lors de l'évaluation du projet hydroélectrique Grande-Baleine dans le nord du Québec et en tenant compte des récents développements méthodologiques dans ce domaine.

En ce qui a trait à la participation du public au moment de l'examen externe, la démarche développée par le BAPE comprenant une phase d'information et une phase d'audiences publiques en deux parties pourrait être formalisée par l'adoption de dispositions légales. Pour ce faire, il serait souhaitable que la production d'un rapport d'EIE, préalablement à la tenue des audiences publiques, soit rendue obligatoire. L'évaluation de l'impact sur l'environnement devrait permettre de comparer différentes options dont celle de la «non-action» et de justifier l'option retenue en mettant un accent particulier sur l'évaluation des répercussions sociales et cumulatives. À cet égard, il serait également souhaitable que le rapport d'EIE établisse un bilan des différentes évaluations environnementales portant sur des projets réalisés antérieurement.

Enfin, pour favoriser l'adoption de mesures visant à promouvoir une approche intégrée d'EES comme outil d'élaboration des stratégies ministérielles de développement durable, les moyens suivants pourraient être développés :

- un programme de promotion et de sensibilisation des ministères aux avantages de l'EES intégré à l'élaboration des PPP;
- des modules de formation et d'éducation sur l'EES: formation des fonctionnaires à l'EES, axée sur le développement des capacités (prise en compte des incertitudes; évaluation des effets sociaux et cumulatifs; interdisciplinarité des méthodes et autres particularités de l'EES);
- un programme de recherche et de développement comprenant l'élaboration de recueils sur les pratiques exemplaires en matière d'EES adaptés aux contextes nord-américain et québécois; des études de cas portant sur des méthodes novatrices d'EES.

Enfin, d'autres recherches pourraient être entreprises, en développant préférablement une méthode basée sur la collecte de données primaires, dont les buts seraient :

- de développer les connaissances sur les expériences étrangères par des études de cas plus précises (consultation des rapports gouvernementaux, questionnaires, interviews);
- d'améliorer le bilan des expériences d'audiences publiques du BAPE portant sur des politiques, notamment en développant une méthode d'évaluation de la portée réelle de ces consultations sur les décisions;
- de mieux connaître les procédures d'élaboration des PPP existantes dans les ministères pour proposer des mesures plus adaptées aux principes du développement durable;
- de faire l'évaluation de l'efficacité du programme d'aide financière à la participation en tenant compte des études déjà réalisées sur cette question.

## INTRODUCTION

Depuis le début des années 1990, la plupart des pays industrialisés ont entrepris de réformer leurs politiques environnementales en s'orientant résolument vers la régionalisation, la déréglementation et la responsabilisation des acteurs locaux et régionaux, dont les entreprises, les municipalités, les associations et les citoyens (OCDE, 1997). Le gouvernement du Québec s'est récemment engagé dans cette voie en divulguant ses *orientations stratégiques* (Québec, 1996c; 1997a). Dans ce contexte de restructuration des politiques de l'environnement, les procédures et les pratiques de l'évaluation environnementale sont appelées à être révisées. À cet égard, le Groupe de travail sur l'allégement réglementaire (Québec, 1998) chargé de conseiller le gouvernement sur les orientations et les moyens à prendre pour alléger le fardeau réglementaire des entreprises, recommande «de procéder rapidement à une réforme de régime d'évaluation environnementale, de façon notamment à simplifier la procédure, à ne l'appliquer qu'aux projets d'investissement publics ou privés majeurs et à réduire de façon significative les coûts et les délais qui y sont associés pour les entreprises» (p. 28). Dans ce contexte, l'introduction de l'évaluation environnementale stratégique apparaît comme une avenue prometteuse pour rationaliser le processus d'évaluation environnementale dans une perspective de développement durable.

L'évaluation environnementale stratégique (EES) se rapporte à «un processus d'examen et d'appréciation préalable des politiques, des plans et des programmes ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure» (Sadler, 1996, p. 15), afin d'évaluer les effets prévisibles qu'ils pourront avoir sur l'environnement et ainsi permettre une meilleure prise en compte de ceux-ci dans l'élaboration des décisions. Elle constitue un domaine de recherche et de pratique récent et en pleine évolution, susceptible de favoriser le développement durable (De Boer et Sadler, 1996; Lee et Walsh, 1992; Partidario, 1996; Sadler et Verheem, 1996; Thérivel, 1993; Thérivel et Partidario, 1996). L'objectif fondamental de l'EES est d'intégrer les dimensions relatives à l'environnement et au développement durable au cœur même du processus d'élaboration des politiques en matière d'aménagement et de développement. Contrairement au processus d'évaluation environnementale traditionnel, qui porte sur des projets spécifiques, le processus d'EES intervient au niveau stratégique de la planification et de la prise de décision. Ainsi, il vise trois objectifs spécifiques : promouvoir le développement durable, repérer les effets cumulatifs, induits, synergiques et globaux et rationaliser les évaluations environnementales des projets spécifiques (Sadler, 1996; Thérivel et Partidario, 1996).

Depuis la publication, en 1996, de l'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* (Sadler, 1996), on assiste à une prise de conscience internationale de la nécessité d'introduire un processus d'évaluation environnementale à l'étape stratégique de la planification et de la prise de décision. L'adoption récente de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (Convention d'Espoo) et de la proposition de directive de la Commission européenne (Feldmann, 1998) qui recommande l'application des principes de l'EIE de projet aux plans et programmes en est un exemple. Cependant, l'application de l'évaluation environnementale aux politiques, aux plans et aux programmes est une tendance récente. Les systèmes d'EES ne sont qu'à un stade de développement embryonnaire, et plusieurs questions restent encore à régler, dont les modalités de participation du public.

Il est généralement admis que la participation du public doit être intégrée au processus d'EES, parce qu'elle permet d'inclure des informations pertinentes dans le processus décisionnel et qu'elle accroît la crédibilité du plan, du programme ou de la politique retenus (Sadler, 1996; Sadler et Verheem, 1996; Thérivel et Partidario, 1996). Cette reconnaissance qui lui est acquise est basée sur le rôle et la portée de la participation du public à l'évaluation environnementale des projets spécifiques. Cependant, dans la pratique, la participation du public à l'EES se résume souvent à renseigner le public ou à consulter certains groupes concernés (Sadler et Verheem, 1996, p. 83). Au Canada, par exemple, le processus fédéral en vigueur pour l'évaluation des politiques et des programmes prévoit l'obligation de faire des déclarations publiques qui ont pour objet de renseigner le public sur la façon dont les considérations environnementales ont été prises en compte dans le processus décisionnel. Autrement, la participation du public prend souvent la forme d'une *consultation sélective*, sur invitation, auprès des groupes de pression, des représentants des collectivités et autres groupes directement visés par une politique, un plan ou un programme. Les enquêtes publiques sur des questions de politiques nationales, par exemple l'enquête sur la forêt et le bois d'œuvre en Australie (Sadler, 1996, p. 215), sont plus rares. Au Québec, le BAPE a tenu quelques audiences publiques, dites génériques, sur des programmes ou des politiques (déchets dangereux, stratégie de protection des forêts, matières résiduelles, gestion de l'eau), mais il n'existe aucune analyse sur la portée réelle de ces expériences. De sorte que les aspects théoriques et pratiques de la participation du public à l'EES demeurent des priorités de recherche dans le domaine des politiques environnementales.

Les Directions de l'évaluation environnementale (DEE) du ministère de l'Environnement du Québec s'intéressent par ailleurs plus particulièrement au cadre juridique, aux procédures administratives et aux méthodes d'évaluation de l'impact environnemental des plans, programmes et politiques. Le Comité interministériel sur le développement durable (CIDD) a formé un groupe de travail<sup>1</sup> chargé d'étudier ces questions relatives à l'EES. Son mandat est de colliger l'information sur la pratique de l'EES au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger, de préparer un texte de réflexion faisant le point sur l'état des connaissances sur ce sujet et de proposer une démarche adaptée au contexte québécois pour l'élaboration des politiques, plans et programmes gouvernementaux. Dans le cadre de ses travaux, la DEEPIMH du ministère de l'Environnement a dressé un état de la situation actuelle au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger (Risse, 1998). Le comité a également entrepris une enquête auprès des ministères membres du CIDD visant à connaître de quelle manière les préoccupations environnementales et les principes du développement durable sont actuellement pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques, plans et programmes.

Le mandat de recherche confié au Groupe d'études interdisciplinaires en géographie et environnement régional (GEIGER) par le ministère de l'Environnement du Québec se rattache aux travaux du CIDD et vise plus spécifiquement à explorer la question de la participation du public à l'EES afin de contribuer à la mise en œuvre d'une démarche intégrée d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes à l'échelon du gouvernement du Québec. L'objectif principal de la recherche est de procéder à un examen critique des questions de fond relatives à la participation du public dans une démarche d'EES: identification des acteurs, modalités de participation du public, méthode de participation (information, consultation, concertation, négociation), types d'enjeux susceptibles d'émerger. Ainsi, l'objectif général de la recherche vise à établir un bilan des connaissances et à proposer quelques éléments de réflexion et des perspectives d'action en matière de participation du public à l'évaluation environnementale stratégique.

---

<sup>1</sup> Le CIDD est présidé par Madame Suzanne Giguère, sous-ministre au développement durable. Le groupe de travail est composé de représentants des ministères suivants: de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de l'Éducation, de l'Environnement, des Ressources naturelles, de la Santé et des Services sociaux, des Transports.

La présente note de recherche se divise en cinq chapitres. Le premier chapitre présente la démarche de collecte et d'analyse des données basée sur une recension critique des écrits théoriques et pratiques.

Le deuxième chapitre définit le cadre théorique de la recherche. Il énonce les concepts d'EES et de participation du public et on présente les principales caractéristiques : objectifs, typologie, méthodes et pratiques, évaluation de l'efficacité.

Le troisième chapitre dresse un bilan de la participation du public à l'EES ailleurs au Canada et à l'étranger. Ce chapitre décrit sommairement les systèmes d'EES des administrations publiques suivantes: Canada, États-Unis, Australie-Occidentale, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Communauté européenne. Pour chaque administration, la procédure générale, les dispositions spécifiques à la participation publique et un bilan critique sont présentés.

Le quatrième chapitre expose la situation au Québec. Il trace un historique de la réflexion sur l'EES depuis les recommandations du rapport du Comité Lacoste, en 1988, jusqu'aux plus récents projets de réforme du régime québécois d'évaluation environnementale. Il dresse un bilan des audiences publiques du BAPE sur des projets de politiques et de programmes ainsi que des travaux de la Table de consultation du débat public sur l'énergie.

Le cinquième chapitre dans une analyse des cas répertoriés formule quelques constatations essentielles et indique les éléments les plus favorables à la participation du public et les principales contraintes à son implantation dans les systèmes d'EES.

Enfin, le chapitre six présente les conclusions de la recherche et les recommandations relatives à l'intégration de la participation du public à une démarche intégrée d'EES, qui serait adaptée au contexte québécois.

## I. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Afin de définir le cadre conceptuel d'analyse et les principales notions qui s'y rattache, nous avons d'abord fait une recension critique des écrits théoriques concernant l'évaluation environnementale stratégique et la participation du public. À cette fin, nous avons consulté systématiquement les deux principales revues scientifiques internationales en EE<sup>2</sup>, les rapports techniques de l'International Association for Impact Assessment, les rapports gouvernementaux et les ouvrages de référence afin de déterminer les définitions, les objectifs, les typologies et les critères d'évaluation de l'efficacité.

À partir de l'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* (Sadler, 1996) et du document de travail sur l'EES réalisé par le ministère de l'Environnement du Québec (Risse, 1998), nous avons sélectionné quelques pays apparemment les plus avancés dans la pratique de l'EES et pouvant donc nous renseigner sur les modalités de participation du public dans ce domaine. Nous avons également consulté différents sites internet gouvernementaux afin de présenter les procédures officielles des administrations étudiées (annexe 1). L'analyse des expériences étrangères vise à puiser des éléments de réflexion afin de proposer une démarche adaptée au contexte québécois.

Par ailleurs, pour rendre compte de l'expérience québécoise, nous avons retenu quatre cas d'audiences publiques portant sur des politiques et des programmes sous l'égide du BAPE et une consultation *ad hoc* sur la politique énergétique du Québec. À partir des différents documents relatifs à ces évaluations, y compris les rapports de consultation publique, les études de cas visaient à dresser un bilan critique de l'expérience québécoise de participation du public à l'EES.

Enfin, il importe de mentionner que cette recherche a été réalisée uniquement à partir de données secondaires, c'est-à-dire à partir d'informations existantes (données primaires) qui n'ont pas été spécifiquement recueillies pour les fins de la présente recherche. L'utilisation de données secondaires comporte de nombreux avantages, dont celui d'éviter des difficultés opérationnelles (temps et argent) reliées à la collecte des données primaires (Gauthier et Turgeon, 1993). Malgré ses avantages, l'utilisation des données secondaires comporte également des inconvénients; comme le soulignent Gauthier et Turgeon (1993), le principal étant «*l'écart entre les objectifs de*

---

<sup>2</sup>*Environmental Impact Assessment Review et Impact Assessment and Project Appraisal.*

*la collecte primaire et les objectifs de l'analyse secondaire»* (p. 458). En effet, comme les données primaires n'ont pas été recueillies en fonction des objectifs de l'analyse, l'utilisation des données secondaires peut présenter des difficultés d'adéquation entre les données recueillies et les exigences de la recherche.

## II. CADRE CONCEPTUEL

### 2.1 Évaluation environnementale stratégique

#### 2.1.1 Définitions

L'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* réalisée conjointement par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) et l'*International Association for Impact Assessment (IAIA)*, définit l'évaluation environnementale stratégique (EES) comme «un processus d'examen et d'évaluation préalable des politiques, des plans et des programmes ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure» (Sadler, 1996, p. 15). En outre, selon cette étude, «il s'agit d'un processus systématique qui consiste à examiner les considérations écologiques et les conséquences sur l'environnement des propositions de politiques, de plans ou de programmes» (Sadler, 1996, p. 173). L'objectif fondamental de l'EES est d'intégrer les dimensions relatives à l'environnement et au développement durable au cœur même du processus d'élaboration des politiques, plans et programmes (PPP)<sup>3</sup> en matière d'aménagement et de développement.

Ainsi, l'EES fait référence à l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes qui sont approuvés préalablement à l'évaluation et à l'autorisation des projets spécifiques (Lee et Walsh, 1992, p. 126). Il s'agit d'un processus systématique d'évaluation des PPP visant à s'assurer que les considérations environnementales sont adéquatement prises en compte au stade approprié, le plus en amont possible du processus décisionnel (Sadler et Verheem, 1996, p. 27).

Thérivel et Partidario (1996) proposent une définition concise de l'EES:

---

<sup>3</sup> Selon l'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* (Sadler, 1996, 172; Sadler et Verheem, 1996, p. 28), les PPP peuvent être définis de la façon suivante: **politique**: ligne de conduite générale ou proposition d'orientation d'ensemble qu'un gouvernement adopte, ou adoptera, et qui guide les prises de décisions; **plan**: stratégie ou projet élaboré, projeté dans l'avenir, souvent assorti de priorités, d'options et de mesures; le plan sert à étayer la politique et à la mettre en oeuvre; **programme**: calendrier structuré et cohérent d'engagements, d'instruments proposés, d'activités; le programme sert à étayer la politique et à la mettre en oeuvre. Les PPP peuvent avoir différents champs d'application (Thérivel et Partidario, 1996, p. 5): les politiques, plans et programmes peuvent avoir une portée nationale (à l'échelon gouvernemental), sectorielle (énergie, transport, déchets, tourisme, etc.) ou spatiale en couvrant toutes les activités sur un territoire (p.ex. : schéma d'aménagement du territoire, plan de développement, etc.). L'EES peut également porter sur toutes les autres actions ayant un impact sur l'environnement (p.ex. : pratiques agricoles, nouvelle technologie, privatisation).

SEA is the formalised, systematic and comprehensive process for evaluating the environmental effects of a policy, plan or programme and its alternatives, including the preparation of a written report on the findings of that evaluation, and using the findings in publicly accountable decision making (Thérivel *et al.*, 1992, p. 4).

Selon cette définition, l'EES devrait impliquer une étape formelle d'évaluation de l'impact sur l'environnement<sup>4</sup> (étude d'impact) comportant, entre autres, une évaluation comparative des options basée sur des objectifs et des critères environnementaux. En ce sens, elle se distinguerait des démarches traditionnelles de planification qui se limitent à prendre en considération les préoccupations environnementales dans le processus d'élaboration des PPP. En outre, selon ces auteurs, le processus d'EES comprend l'utilisation des résultats de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un processus décisionnel public, ouvert et transparent et, par conséquent, une certaine forme de participation du public.

### 2.1.2 Objectifs généraux et particuliers

L'objectif général de l'EES vise à pallier les limites de l'évaluation environnementale traditionnelle portant sur des projets spécifiques, qui est considérée comme réactive plutôt que proactive. L'évaluation environnementale de projets particuliers, en dépit des directives gouvernementales, se limite souvent aux modalités d'implantation des projets dans leur milieu et aux mesures d'atténuation et de compensation s'y rattachant et laisse de côté les options et les solutions de rechange. Ainsi, on attribue généralement trois objectifs particuliers à l'EES (Sadler, 1996, p. 174; Thérivel et Partidario, 1996, p. 8-9), à savoir: promouvoir le développement durable, prendre en considération les effets cumulatifs et rationaliser les EIE de projets.

Le premier objectif vise plus précisément à régler les problèmes environnementaux à la source en intégrant les critères environnementaux et les objectifs du développement durable directement dans le processus de planification des PPP. Cet objectif passe par une approche directive visant à faire descendre graduellement par niveaux successifs les principes et les objectifs de développement durable des politiques vers les projets (*top-down approach*).

---

<sup>4</sup> L'évaluation de l'impact sur l'environnement « est un processus qui consiste à définir, à prévoir, à évaluer et à atténuer les répercussions biophysiques, sociaux (sic) et autres de projets d'aménagement et d'activités physiques, avant que des décisions et des engagements majeurs ne soient pris » (Sadler, 1996, p. 15).

Le deuxième objectif particulier de l'EES est de repérer et prendre en considération les effets indirects et cumulatifs sur une base régionale. En effet, l'EES vise à prendre en considération les effets indirects : effets cumulatifs de plusieurs petits projets; effets induits, tels que ceux d'un projet routier sur le développement résidentiel et commercial d'un secteur; effets synergiques, c'est-à-dire lorsque les effets de plusieurs projets sont supérieurs à la sommation des effets des projets individuels; effets globaux tels que les incidences sur la biodiversité et les gaz à effet de serre.

Le troisième objectif particulier de l'EES vise à rationaliser les EIE des projets particuliers en effectuant l'évaluation à l'échelon approprié, de la justification des options et des solutions de rechange. Ainsi, l'EES permettrait d'établir un contexte général pour l'évaluation de l'impact des projets particuliers sur l'environnement, notamment en déterminant au préalable les problèmes et les répercussions qui doivent être examinés en profondeur.

### 2.1.3 Typologie des approches en EES

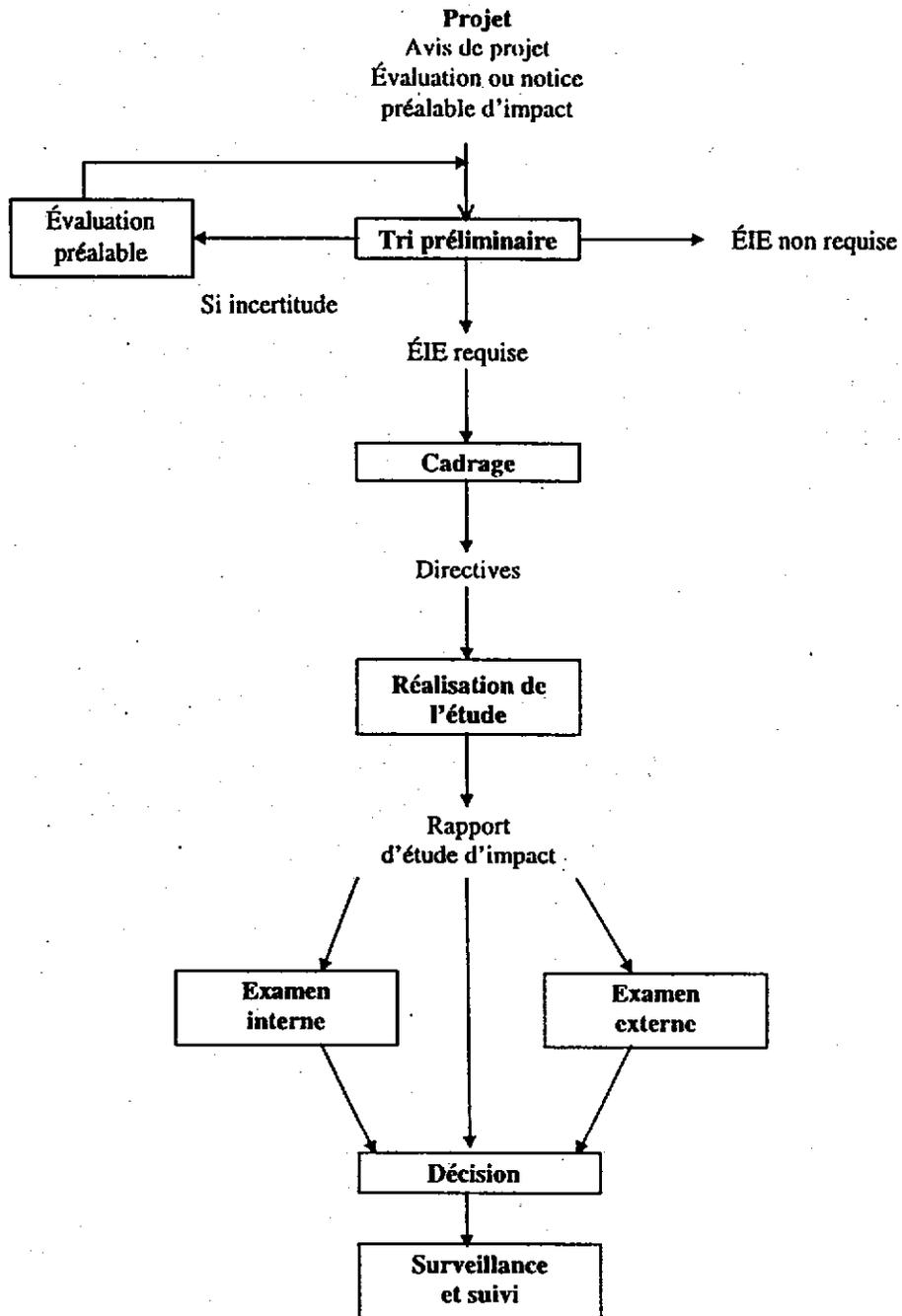
Les auteurs s'entendent généralement pour distinguer deux grandes catégories d'approches (Partidario, 1996, p. 37, Sadler, 1996, p. 184-185). La première catégorie, l'approche par le bas (*bottom-up approach*) étend les connaissances pratiques de l'EIE de projets à l'évaluation des politiques, des plans et programmes, en appliquant non seulement ses principes, mais également les procédures légales et les exigences relatives au tri préliminaire<sup>5</sup>, au cadrage (examen de la portée)<sup>6</sup>, à la réalisation de l'étude d'impact, aux examens interne et externe, ainsi qu'à la surveillance et au suivi environnemental (figure 1).

---

<sup>5</sup> Tri préliminaire: «phase du processus d'EIE qui permet d'évaluer l'ampleur de l'évaluation environnementale à réaliser et de déterminer si cette dernière doit être exhaustive» (André *et al.*, 1999, p. 300). Le tri préliminaire consiste généralement à évaluer plusieurs variantes à partir de quelques critères afin d'écartier les variantes nettement moins intéressantes (Simos, 1990, p. 33) (Syn.: tamissage, filtrage).

<sup>6</sup> Cadrage (*examen de la portée*): «mécanisme visant à déterminer l'étendue de l'EIS et à assurer que les problèmes soient identifiés tôt au cours du processus décisionnel, que les enjeux mineurs n'accaparent pas inutilement l'attention et que les délais dus au caractère inadéquat des études seront évités» (Gariépy *et al.*, 1986, chap. II, p. 17). «Phase du processus d'EIE qui permet à l'autorité compétente, une fois qu'elle a jugé importante la réalisation d'une étude d'impact, de se faire une idée sur les principaux problèmes d'environnement soulevés par le projet, sur le calendrier et le champ des analyses à effectuer, sur les sources des connaissances spécialisées à utiliser et sur les mesures d'atténuation à utiliser» (André *et al.*, 1999 p. 295); (Syn.: balayage, examen de la portée).

Figure 1: Le processus type d'évaluation de l'impact sur l'environnement



Tiré de: (André *et al.*, 1999, p.49).

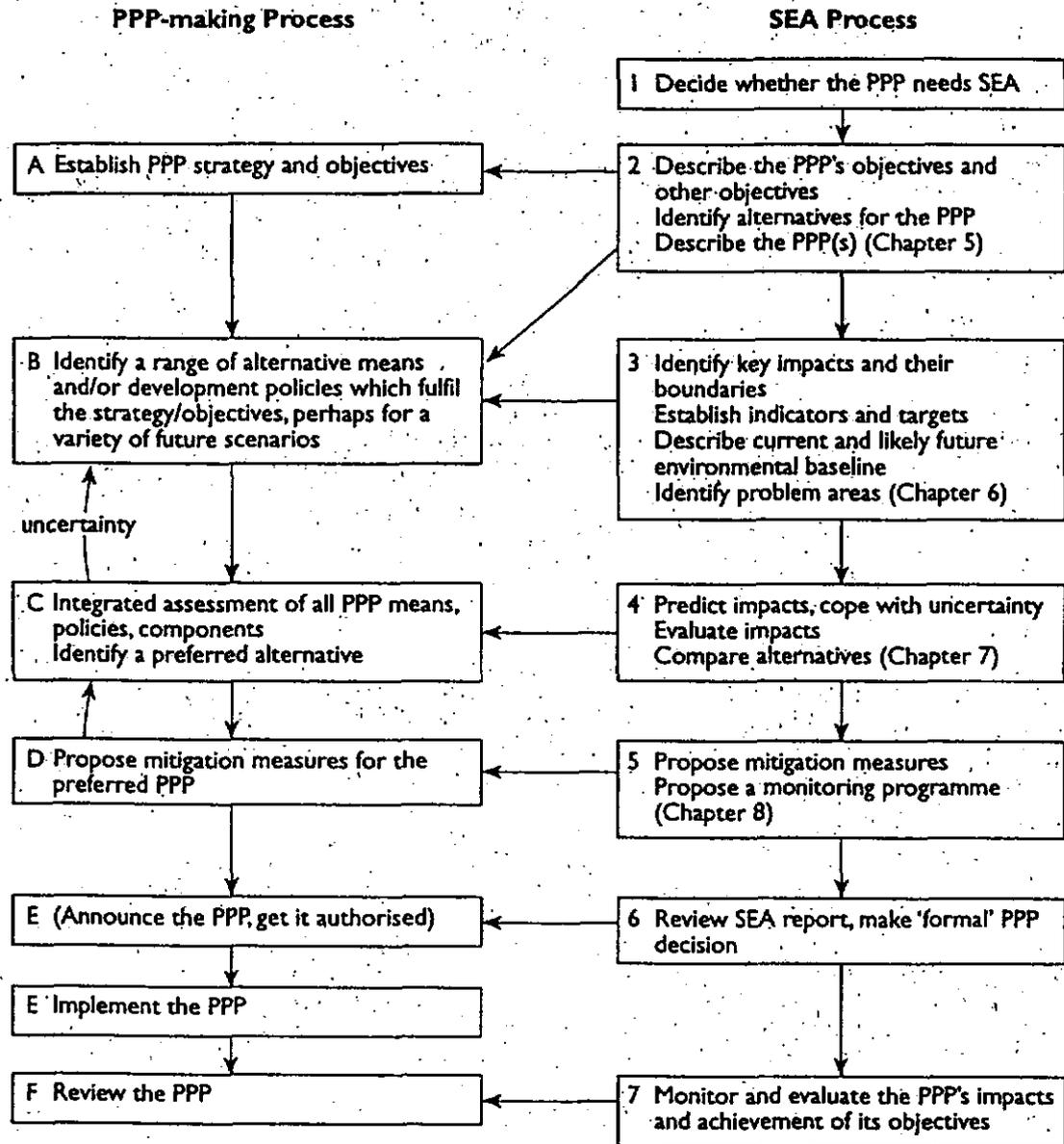
La deuxième catégorie, l'approche directive (*top-down approach*) adopte une perspective de planification et d'évaluation des politiques dans laquelle les principes de l'évaluation environnementale sont intégrés dans la formulation des politiques, des plans et des programmes par l'intermédiaire de l'identification des besoins, des enjeux et des options de développement, qui sont évalués dans une perspective de développement durable. Selon ce modèle intégré de gestion environnementale, l'EES fait partie intégrante d'un processus global d'élaboration des PPP (figure 2). Les principales étapes de cette approche seront décrites plus loin (section 2.1.4).

La première approche s'inscrit dans le prolongement du modèle de planification rationnelle classique<sup>7</sup> dans lequel la participation du public n'est pas une composante essentielle et n'intervient qu'en fin de procédure. Ce modèle de planification s'est développé à partir des années 1950 comme outil d'aide à la décision. Il est basé sur le principe selon lequel la science permet de guider l'action publique et les connaissances scientifiques peuvent permettre d'éclairer les processus décisionnels et résoudre des problèmes fondamentaux, dont les questions d'environnement. Toutefois, ce modèle s'est heurté non seulement aux limites des connaissances scientifiques, mais également à la difficile prise en compte de la complexité des systèmes humains. En outre, ce processus s'avère long et coûteux et produit des écarts considérables entre les intentions de départ et la réalité. Avec le temps et l'accumulation des expériences est apparue la nécessité d'un changement de paradigme pour en adopter un qui serait orienté vers un modèle de gestion intégrée de l'environnement et axé sur la participation et la collaboration des différents acteurs. Ainsi, la question devient: Comment harmoniser la multiplicité des intérêts divergents, voire conflictuels? Ou encore: Comment prendre en compte la multiplicité des intérêts dans le processus décisionnel en environnement?

---

<sup>7</sup> Comme le mentionne Gariépy (1997b, p. 429), l'évaluation environnementale s'est développée dans le prolongement des approches rationnelles classiques (*conventional rational-comprehensive planning*) des années 1950 et 1960 telles que le PPBS (*Planning, Programming, Budgeting Systems*), la RCB (*Rationalisation des choix budgétaires*) ou le *Comprehensive planning*. Selon Hamel (1996), ce modèle «implique que, pour aboutir à une décision rationnelle, il est nécessaire de suivre les étapes suivantes: 1) cerner le problème; 2) considérer toutes les solutions possibles; 3) connaître à fond le contexte du problème; 4) saisir les conséquences de chaque solution possible; 5) connaître les valeurs et les intérêts des citoyens; 6) disposer du temps et des ressources nécessaires pour parcourir les étapes précédentes (Alexander, 1986; Forester, 1989)» (p. 62).

**Figure 2: Principales étapes et liens entre le processus d'élaboration des PPP et l'ÉES**



Tiré de: (Thérivel et Partidario, 1996, p. 6).

Dans ce contexte, l'évaluation environnementale s'oriente de plus en plus vers un modèle de gestion intégrée et négociée de l'environnement, caractérisé par une ouverture du processus à tous les acteurs, par la prise en compte des enjeux, par la flexibilité et l'adaptabilité (Lang, 1986; Sadler, 1986; Taylor *et al.*, 1995). Elle est axée de plus en plus sur l'action et les enjeux (*action and issues oriented*) en ce sens qu'elle cherche à introduire les valeurs et les intérêts non seulement des planificateurs et des experts, mais aussi de toutes les parties prenantes, notamment en examinant en profondeur la nature, la portée et l'étendue de l'EIE (examen de la portée). L'accent est mis de plus en plus sur la flexibilité des procédures tout en gardant toutes les options ouvertes. Cette attitude permet d'apporter constamment des modifications basées sur des processus d'apprentissage (*capacity-building*). En somme, cette approche insiste sur les problèmes organisationnels, c'est-à-dire sur les relations entre les acteurs (élus locaux, planificateurs, experts, groupes de pression, citoyens, etc.) et vise à favoriser la collaboration et la négociation entre les acteurs dans une perspective de résolution des problèmes.

#### 2.1.4 Méthodes et pratiques

Thérivel et Partidario (1996) proposent une méthodologie générale d'EES correspondant au modèle intégré, élaboré à partir de la meilleure pratique (figure 2). De même, l'*Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* (Sadler, 1996, p. 195 à 199) propose un processus adaptatif et itératif d'examen des politiques, plans et programmes. Les principales étapes de cette démarche sont décrites ci-dessous en appuyant sur la participation publique.

La première étape consiste en une phase de tri préliminaire ou d'examen préalable pour déterminer si un examen est nécessaire et quelle devrait être son ampleur. À cette fin, on peut employer une liste d'inclusion ou d'exclusion pour déterminer les activités qui seront soumises à une évaluation en profondeur. Dans certains pays, dont l'Australie-Occidentale et les États-Unis, on a recours au préalable à un processus d'examen public (*public scoping*), qui peut prendre la forme d'audiences publiques formelles. Ainsi, la décision d'effectuer une évaluation approfondie est prise au cas par cas en se basant sur des critères visant à déterminer l'importance des effets environnementaux.

La deuxième étape consiste à déterminer le champ de l'évaluation axée sur des objectifs et des indicateurs environnementaux (*objectives-led scoping*). Cette étape consiste plus précisément à

identifier et à décrire les objectifs et les critères environnementaux de la politique, du plan ou du programme en regard, par exemple, des normes environnementales, des exigences légales ou des ententes internationales. Cette étape comporte idéalement une phase de participation du public à la détermination du champ de l'évaluation (examen de la portée), en interaction avec les autorités publiques pour l'identification des objectifs et des indicateurs environnementaux. L'objectif est d'identifier les enjeux environnementaux essentiels et de repérer les problèmes qui exigent une attention particulière. Aux États-Unis, par exemple, la tenue d'audiences publiques immédiatement après le dépôt d'un avis d'intention a permis d'établir les bases de l'évaluation d'un programme de restauration des lieux d'enfouissement et de gestion des déchets (Webb et Sigal, 1992; 1996). Un processus d'examen similaire de la portée du processus d'EES existe également aux Pays-Bas.

Par ailleurs, cette étape implique également l'identification des options et des solutions de rechange en considérant notamment l'option zéro ou «non-option» comme point de référence de la comparaison des options. Les facteurs à considérer sont notamment la réduction de la demande de développement, les approches de localisation, les types de développement et les différentes modalités de gestion. Traditionnellement, les options et les solutions de rechange sont identifiées à partir de discussions entre experts à l'aide de techniques telles que l'analyse coûts-avantages ou de matrices d'objectifs. Cependant, des méthodes telles que l'analyse multicritère ou des démarches multiattribut peuvent favoriser la participation du public lors de la comparaison des options, et permettre l'élaboration de compromis entre des intérêts conflictuels, voire contradictoires.

La troisième étape consiste à identifier les principaux effets et à établir des indicateurs environnementaux pour évaluer si les objectifs ont été atteints. Les indicateurs environnementaux doivent permettre de décrire et d'évaluer l'état de l'environnement actuel et futur et de reconnaître les enjeux et les aspects critiques. À cet égard, les systèmes d'information géographique (SIG) s'avèrent particulièrement utiles dans une perspective dynamique et spatiale sur une base régionale.

La quatrième étape consiste à prévoir et à évaluer les effets ainsi qu'à comparer les options et les solutions de rechange en prenant notamment l'option zéro ou «non-action» pour point de référence. La détermination et l'analyse des effets doivent permettre de prendre en considération les incertitudes compte tenu du niveau d'imprécision élevé à l'étape des PPP. De plus, un accent

particulier doit être mis sur l'évaluation des effets indirects et cumulatifs. La méthode de l'analyse multicritère se prête particulièrement bien à cette étape de comparaison des options parce qu'elle permet d'analyser conjointement les aspects économiques et environnementaux des différentes options. En outre, l'analyse multicritère n'a pas pour objectif d'aboutir à une solution unique et optimale, ce qui laisse une marge de manœuvre aux décideurs et aux autres intervenants. Enfin, il est important de lier cette étape de comparaison des options à celle de l'identification des enjeux au moment de l'examen de la portée de l'EES. Il importe également que cette étape conduise à la production d'un rapport d'EES à l'appui de la décision afin de fournir aux décideurs et aux autres parties intéressées les résultats de l'évaluation.

La cinquième étape consiste à élaborer des mesures d'atténuation et un programme de suivi environnemental visant à réduire les effets négatifs et à optimiser les effets positifs. À cette étape, les mécanismes de résolution de conflits, basés sur la négociation, s'avèrent particulièrement efficaces pour l'établissement des mesures d'atténuation.

La sixième étape consiste à effectuer une évaluation préalable à la prise de décision. L'objectif de cette étape est de faire un examen de la qualité de l'EIE et d'incorporer les préoccupations du public. L'exemple de la commission néerlandaise est fort instructif à cet égard (Sadler, 1996, p.198). Les audiences publiques du BAPE sur des projets de politiques ou de programmes constituent une forme d'examen externe également intéressante.

Enfin, la septième étape est la prise de décision et le suivi environnemental en regard de la réalisation des objectifs initiaux.

### **2.1.5 Évaluation de l'efficacité**

À partir d'une recension des écrits portant sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, Marsden (1998a) énonce trois critères contextuels d'évaluation de l'efficacité des systèmes d'EES; ce sont (tableau 1):

- le critère social/politique;
- le critère environnemental/économique;
- le critère légal/administratif.

**Tableau 1: Critères contextuels d'évaluation de l'efficacité de l'EES**

<b>Contexte</b>	<b>Social - politique</b>	<b>Environnemental - économique</b>	<b>Légal - administratif</b>
<b>Objectifs</b>	Gouvernement démocratique	Développement durable	Mise en œuvre des PPP
<b>Principes</b>	Imputabilité	Intégration et coordination	Utilisation des dispositions légales appropriées
<b>Critères</b>	L'information est-elle disponible et accessible? Le public a-t-il des occasions de participer aux différentes étapes du processus d'évaluation?	Existe-t-il des principes directeurs pour le développement durable à tous les niveaux? Est-ce que les meilleures méthodes sont mises à contribution?	Existe-t-il des possibilités de révision et de suivi des propositions de législations?

Source: (Marsden, 1998, p. 262).

Le contexte social et politique est considéré comme la dimension la plus importante de l'efficacité des systèmes d'EES, car, en raison de son caractère souvent volontaire, une conviction forte à l'égard de la démarche de la part des décideurs publics est indispensable. Les élus et les hauts fonctionnaires doivent donc être les porteurs de l'EES. Afin de respecter les principes de fonctionnement d'un gouvernement démocratique et, plus particulièrement le principe d'imputabilité deux questions sont essentielles, à savoir:

- L'information est-elle disponible et accessible?
- Existe-t-il pour le public des occasions de participer aux différentes étapes du processus d'évaluation?

Le contexte environnemental et économique renvoie à l'objectif du développement durable, basé sur l'intégration et la coordination des activités de développement économique et de protection de la nature. Deux autres questions peuvent couvrir l'essentiel de cette dimension:

- Existe-t-il des principes directeurs qui s'appliquent au développement durable à tous les niveaux?
- Les meilleures méthodes sont-elles mises à contribution?

Enfin, le contexte légal et administratif concerne les modalités de mise en œuvre des PPP, dont le principe fondamental est l'utilisation des dispositions légales les plus appropriées pour favoriser l'implantation la plus adéquate:

- Existe-t-il des possibilités de révision et de suivi des propositions de législations?

Par ailleurs, comme le mentionnent Sadler et Verheem (1996, p. 19), plusieurs aspects de l'EES sont difficiles à évaluer. Les activités sont complexes et influent les unes sur les autres. La difficulté de déterminer l'efficacité d'une EES tient notamment au fait que le niveau d'abstraction à l'étape de la planification des PPP est élevé. Comparativement à l'évaluation environnementale des projets, il est plus difficile d'établir un lien de cause à effet entre les activités proposées et les effets sur l'environnement. Ainsi, l'évaluation de l'impact sur l'environnement est d'autant plus complexe. Néanmoins, selon *l'Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale* (Sadler, 1996, p. 50; Sadler et Verheem, 1996, p. 19), l'évaluation de l'efficacité de l'EES consiste à examiner les aspects suivants:

- vérifier si les conditions nécessaires à une bonne mise en œuvre sont présentes (p. ex. : fondements légaux, dispositions réglementaires);
- appliquer le test de la pertinence de l'exercice au processus décisionnel, c'est-à-dire évaluer comment l' EES influence les choix et les actions (p. ex.: Est-ce que les PPP ont été modifiés pour intégrer les considérations environnementales?)
- examiner des conditions d'excellence, à savoir une analyse rigoureuse, une consultation itérative et une administration responsable (p. ex. : Le processus est-il conforme aux

dispositions et aux principes établis? Le processus donne-t-il des résultats au moindre coût et le plus vite possible?).

Enfin, Doyle et Sadler (1996, p. 23-33) exposent dix caractéristiques clés de l'efficacité des systèmes d'évaluation environnementale à partir de l'exemple canadien:

- objectifs et buts bien définis ;
- perspectives générales à long terme ;
- vaste portée de l'application ;
- participation attentive du public et des intervenants ;
- harmonie entre les instances ;
- surveillance des résultats et suivi des conclusions ;
- certitude des décisions ;
- processus dynamique ;
- optimisation des ressources ;
- durabilité environnementale.

Parmi celles-ci, la participation du public et des intervenants est considérée comme très importante. Au-delà de l'information et de la consultation du public, qui accordent un pouvoir d'influence dans le processus décisionnel, on évalue positivement l'émergence de nouvelles formes de participation axées sur la négociation entre les acteurs. Ces formules de participation permettent des interactions entre les promoteurs, les instances gouvernementales, les groupes de pression et les citoyens. En somme, la participation publique est fondamentale pour l'efficacité de l'EES.

## **2.2 Participation du public**

### **2.2.1 Définition**

L'évaluation environnementale implique la détermination des effets sur l'environnement d'un projet ou d'une activité, et se caractérise par deux composantes essentielles : la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement (ou étude d'impact) et l'élaboration de stratégies de participation du public (Gariépy, 1995). La participation du public peut se définir comme l'engagement du public dans le processus de prise de décision (Roberts, 1995, p. 224 *Dans* André

*et al.* 1999, p. 171). L'expression participation du public est une formule générique recouvrant plusieurs mécanismes et pratiques qui diffèrent selon leurs modalités, leur caractère plus ou moins formel et le moment d'intervention dans le processus de prise de décision: information, consultation, concertation, négociation, médiation, etc.

Canter (1996) propose une définition qui s'applique à l'évaluation environnementale:

"Public participation" can be defined as a continuous, two-way communication process which involves promoting full public understanding of the processes and mechanisms through which environmental problems and needs are investigated and solved by the responsible agency; keeping the public fully informed about the status and progress of studies and implications of project, plan, program and policy formulation and evaluation activities; and actively soliciting from all concerned citizens their opinions and perceptions of objectives and needs and their preferences regarding resource use and alternatives to development or management strategies and any other information and assistance relative to the decision (p. 587).

Ainsi, la participation du public implique une communication réciproque entre les instances gouvernementales et les citoyens à toutes les étapes du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

### **2.2.2 Objectifs généraux et particuliers**

Selon les auteurs et les perspectives adoptées, on attribue une multitude d'objectifs à la participation du public à l'évaluation environnementale. Les objectifs peuvent diverger considérablement selon les préoccupations et les intérêts des acteurs concernés: le maître d'œuvre, le décideur, l'autorité responsable ou les publics. Néanmoins, selon Canter (1996), on peut regrouper les objectifs généraux et particuliers de la participation du public sous trois grandes catégories:

- relations publiques: accroître la légitimité du processus décisionnel et des autorités responsables, renforcer la confiance du public, manipuler l'opinion publique, persuader, «lobbying», etc.;
- information: informer sur la proposition, éduquer et sensibiliser la population, poser un diagnostic sur les problèmes et les besoins, recueillir de l'information provenant du public, développer des solutions de rechange, évaluer les conséquences de ces moyens alternatifs, etc.

- résolution de conflits: rechercher des consensus, négocier des mesures d'atténuation et de compensation, «dépolariser» les positions, prévoir le suivi de la décision, etc.

Par ailleurs, André *et al.* (1999, p. 186) proposent les objectifs précis à atteindre par la participation du public selon les différentes phases de l'EIE (tableau 2).

### **2.2.3 Typologie des approches**

Le rôle et la portée de la participation du public varient considérablement selon le modèle de l'évaluation environnementale envisagé. Selon le modèle de la planification rationnelle classique, la participation publique intervient aux dernières étapes du processus de planification, soit après l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Dans cette perspective, la participation du public n'a qu'une fonction de validation en ce qu'elle permet, d'une part, d'ouvrir le processus décisionnel au public et, d'autre part, de vérifier l'acceptabilité sociale des projets et des PPP. Dans ce contexte, le processus d'évaluation environnementale permet seulement d'établir les conditions d'adhésion du public aux initiatives proposées en déterminant les mesures de leur insertion dans le milieu, c'est-à-dire les mesures d'atténuation, de mitigation ou de compensation. Selon le modèle intégré, qui est en émergence, la participation du public se fait tout au long du processus de planification de manière à favoriser le développement durable. Dans une telle perspective, le processus d'évaluation environnementale est conçu comme un instrument privilégié permettant aux communautés locales de prendre en charge leur développement et de gérer leur devenir.

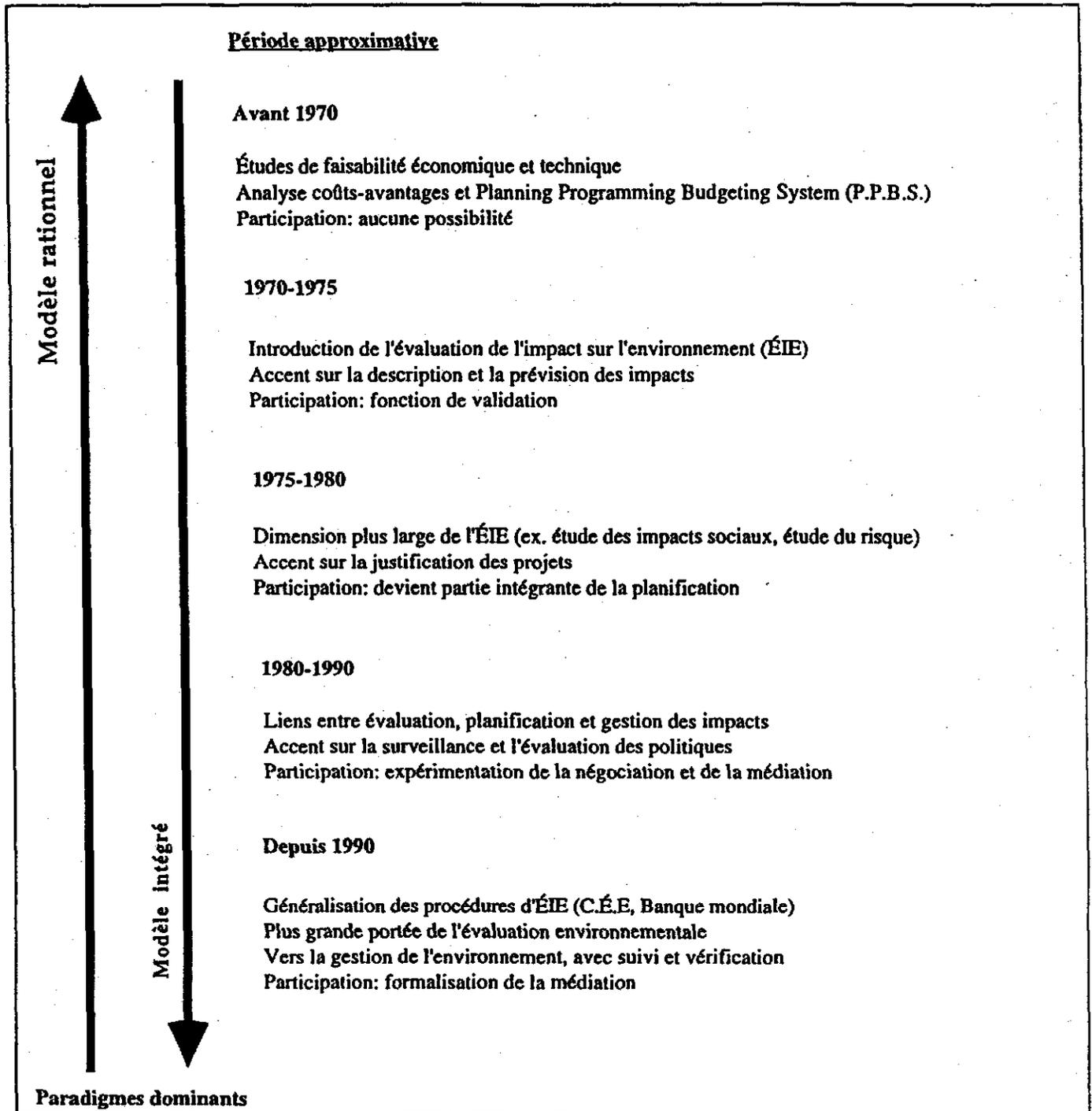
Les formes de participation du public à l'évaluation environnementale ont considérablement évolué depuis l'introduction, au début des années 1970, des procédures d'évaluation environnementale (figure 3). Alors qu'au début des années 1970, la participation du public remplissait essentiellement une fonction de validation des projets, elle est devenue de plus en plus une partie intégrante de la planification des projets et des PPP.

**Tableau 2: Les objectifs de la participation selon les phases de l'ÉIE**

Phases	Objectifs
Avant l'avis de projet	Établir et maintenir une crédibilité Éviter le développement de rumeurs et d'information erronée Démontrer du respect aux communautés locales en les informant en priorité Reconnaître les acteurs potentiels
Tri préliminaire	Reconnaître l'importance accordée par le public au projet et à ses impacts environnementaux
Cadrage	Établir les enjeux principaux Établir des options au projet Établir des liens avec les acteurs
Réalisation	Favoriser l'acceptabilité du projet Recueillir ou mettre à jour l'information Jeter les bases d'un consensus
Examen	Assurer la qualité de l'évaluation Définir les valeurs conflictuelles présentes et futures Évaluer l'acceptabilité sociale Rechercher le consensus Rechercher et trouver réponse à des questions en suspens Mettre en évidence des mesures de mitigation ou de compensation acceptables et parfois nouvelles
Décision	Conclure des ententes particulières pour faciliter l'intégration du projet Réaffirmer sa position Mener une contre-expertise sur des enjeux spécifiques
Surveillance et suivi	Informar le public du succès de l'application des mesures d'atténuation Assurer le public du respect de l'environnement

Source: André *et al.* (1999, p. 186.)

**Figure 3: La participation du public à l'évaluation environnementale: phases et tendances**



Adapté de: (Gariépy, 1995, p. 20; Sadler, 1986b, p. 102; Sadler et Jacobs, 1990, p. 21).

Cette évolution a été marquée par la mise en place, dans les années 1980, des procédures d'examen de la portée de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et du filtrage (tri préliminaire), ainsi que par l'expérimentation de formes de participation fondées sur la négociation, telles que la conciliation et la médiation. En outre, depuis le début des années 1990, on assiste à l'introduction de la médiation environnementale dans les procédures d'évaluation environnementale. Au Canada, par exemple, cinq provinces emploient ou encouragent actuellement le recours à la médiation environnementale, ou à un autre mécanisme de résolution de conflits fondé sur la négociation, durant le processus d'évaluation environnementale (Doyle et Sadler, 1996, p. 9). En outre, le gouvernement fédéral a formalisé le recours à la médiation dans la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), et le gouvernement du Québec envisage cette possibilité dans le cadre de la réforme du régime québécois d'évaluation environnementale.

À l'instar de l'échelle de la participation développée par Arnstein (1969), la plupart des typologies de la participation du public abordent la question sous l'angle du partage du pouvoir, et proposent des niveaux de participation selon le degré de pouvoir consenti aux citoyens (Beauchamp, 1993; Hydro-Québec, 1994; Thibault, 1991). Les huit niveaux de l'échelle de la participation de Arnstein (1969) présentent une gradation allant de la manipulation des citoyens au contrôle par les citoyens (figure 4). Selon cette typologie, la véritable participation débute lorsque le processus de prise de décision implique une redistribution du pouvoir et une certaine forme de négociation. Ainsi, Arnstein considère la consultation publique comme une forme de participation symbolique, tandis qu'elle envisage le partenariat, le pouvoir délégué et le contrôle des citoyens comme de véritables modes de participation des citoyens. De même, la société d'État Hydro-Québec distingue quatre modes de participation selon le degré d'influence consenti au public : l'information-rétroaction, la consultation, la concertation et la négociation (Hydro-Québec, 1994). Malgré les limites de ces typologies de la participation des citoyens, qui confinent la question du pouvoir à une adéquation entre les requêtes du public et les arrangements consentis (Gariépy et Hamel, 1989), ces classifications sont intéressantes en tant que grille de référence descriptive des pratiques de participation.

**Figure 4: Les huit niveaux de l'échelle de participation des citoyens selon Arnstein (1969)**

8	Contrôle par les citoyens	III. Pouvoir des citoyens
7	Pouvoir délégué	
6	Partenariat	
5	Conciliation	II. Pouvoir symbolique
4	Consultation	
3	Information	I. Non participation
2	Thérapie	
1	Manipulation	

Source: (Arnstein, 1969, p. 217).

Ainsi, il est possible de distinguer deux grandes catégories de méthodes de participation du public: les méthodes traditionnelles, basées sur l'information et la consultation publiques, et les méthodes en émergence, basées sur la négociation, telles que la médiation et les autres méthodes de résolution de conflits.

La portée et les limites des méthodes traditionnelles de participation du public sont assez bien connues. Les audiences publiques sur l'environnement au Québec permettent-elles d'infléchir la décision finale? Comme l'ont démontré les travaux de Gariépy (1991; 1997a; 1997b) sur les projets d'Hydro-Québec soumis à la procédure québécoise, l'évaluation environnementale et plus particulièrement la phase de participation du public portent moins sur l'opportunité de la réalisation d'un projet que sur ses modalités de réalisation et d'insertion dans le milieu d'accueil.

Dans ce contexte, la première retombée positive de la participation du public à l'évaluation environnementale des projets spécifiques est de permettre l'atténuation des effets sur l'environnement que peuvent avoir les projets et, par conséquent, une certaine optimisation des projets sur le plan environnemental. À cet égard, les projets d'implantation ou d'agrandissement des lieux d'enfouissement sanitaire (LES) sont éloquentes: les audiences publiques sur ces projets ont surtout permis d'établir une vingtaine de conditions d'autorisation relatives à l'implantation

des LES dans leur milieu<sup>8</sup> (Bouchard, 1998). Toutefois, ces audiences publiques n'ont pas permis de statuer sur l'opportunité de réaliser ces projets dans une perspective de gestion intégrée des déchets, conforme à la politique gouvernementale (Québec, 1989). Cet exemple illustre bien les problèmes d'adéquation entre l'évaluation environnementale des projets spécifiques et l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes.

La deuxième retombée positive de la participation du public à l'évaluation environnementale des projets spécifiques est de favoriser la modification des pratiques de planification des principaux promoteurs soumis à la procédure (Gariépy 1991; 1997a; 1997b). La société d'État Hydro-Québec et le ministère des Transports du Québec (MTQ), qui sont les deux plus importants promoteurs soumis à la procédure, ont considérablement modifié leurs pratiques de planification en se dotant d'une expertise scientifique et environnementale, en adoptant des politiques et des programmes environnementaux et en négociant des ententes avec les principaux interlocuteurs, tels que l'*Union des producteurs agricoles* (UPA) et les collectivités régionales et locales. La société d'État Hydro-Québec a notamment établi des tables d'information et d'échanges en amont du processus décisionnel, c'est-à-dire à la phase d'étude de ses projets, ce qui illustre très bien cette seconde retombée positive (Émond et Lussier, 1998).

Enfin, la troisième retombée positive est le rôle de mécanisme d'imputabilité des audiences publiques. Les administrations publiques et les promoteurs des projets deviennent captifs de leur argumentaire contenu dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement (étude d'impact), ce qui les force à positionner leurs arguments, leurs hypothèses et leurs analyses. Ainsi, les audiences publiques agissent comme un révélateur des incertitudes technologiques et scientifiques que le promoteur est prêt à assumer.

Toutefois, comme le mentionne Gariépy (1997a), le modèle québécois de participation du public à l'évaluation environnementale, basé sur la consultation publique, est remis en question. On reproche, entre autres, aux audiences publiques du BAPE d'être longues, coûteuses et de favoriser les conflits, les oppositions et les controverses. En outre, selon Gariépy (1997a, pp. 434-437), les

---

<sup>8</sup> Les principales conditions d'autorisation sont les suivantes: l'imperméabilisation du site, le captage et le traitement des eaux de lixiviation et des biogaz, l'obligation de surveillance et de suivi des rejets durant l'exploitation, la constitution d'un fonds de gestion postfermeture, le maintien d'une zone tampon de 50 mètres autour du site, la mise sur pied d'un comité de suivi et de vigilance et, enfin, l'établissement d'un programme de suivi particulier pour chaque site.

gouvernements successifs ont fait une série d'actes visant à reprendre le contrôle du BAPE ou à fragiliser sa position dans le processus décisionnel:

- mise en place de comités d'experts *ad hoc* de réexamen des dossiers examinés par le BAPE;
- extension de la notion de frivolité pour rejeter des demandes d'audiences publiques;
- diverses stratégies visant à contourner les audiences publiques, dont la fragmentation de grands projets et l'utilisation abusive de la médiation;
- nomination, à titre de commissaires ou d'analystes, de fonctionnaires du ministère de l'Environnement;
- des projets de réforme visant à réduire la portée de la procédure (hausse des seuils d'assujettissement), etc.

Quant aux méthodes de participation du public, qui sont axées sur la négociation, la recherche de consensus et la concertation entre les acteurs, elles se sont développées, ces dernières années, dans le domaine de l'évaluation environnementale. Ces méthodes de résolution de conflits peuvent être caractérisées selon un continuum, allant de la négociation à l'arbitrage en passant par la négociation et la médiation, fondé d'une part, sur l'accroissement du degré de formalité du processus et d'autre part, sur le rôle plus ou moins actif d'un tiers. Elles cherchent à instaurer le dialogue et la compréhension autour des intérêts sous-jacents aux différentes positions des parties prenantes au conflit, réel ou potentiel, pour tenter de les concilier. Le rôle du tiers est de faciliter le travail des participants dans un processus visant à définir de nouvelles options qui pourraient permettre, d'une part, de résoudre des différends par des compromis et, d'autre part, d'offrir des solutions et des gains mutuellement satisfaisants. Le processus implique un partage de l'information, du marchandage et, finalement, des compromis sur les positions initiales. Dans ce contexte, le conflit est réglé lorsque toutes les parties considèrent avoir atteint un accord acceptable. Toutefois, la décision finale demeure la responsabilité des élus (conseil des ministres).

Une étude portant sur l'expérience québécoise de médiation environnementale a permis d'évaluer la portée et les limites de cette méthode de participation du public à l'évaluation environnementale (Gauthier, 1998). La médiation est une méthode efficace de résolution de conflits, qui aide les parties prenantes à trouver des solutions mutuellement satisfaisantes. Cette démarche permet aussi de poser les conditions d'adhésion du public aux projets en établissant ses modalités d'insertion dans le milieu d'accueil, dont les mesures de mitigation, d'atténuation ou de compensation. Cependant, les résultats de la recherche montrent que la médiation a plusieurs limites sur le plan des processus démocratiques. Elle a pour effet de contrôler les oppositions aux projets de développement en détournant les requérants des audiences publiques, de créer un déséquilibre entre les parties prenantes (notamment les promoteurs et les requérants d'audience publique) durant le processus de médiation et, finalement, de modifier la nature des conflits en écartant non seulement les questions relatives à la justification des projets et aux politiques environnementales, mais aussi les solutions de rechange et les variantes des projets. De plus, la formalisation de la médiation dans la procédure québécoise d'évaluation environnementale pose le problème de la conciliation du caractère privé de cette méthode de résolution de conflits et du caractère public de l'évaluation environnementale. En ce sens, la formalisation de la médiation dans les procédures de participation du public aux décisions relatives à l'environnement soulève la question de l'émergence d'un mode de représentation néocorporatiste des intérêts conflictuels en environnement. Elle accorde ainsi un statut privilégié à des acteurs reconnus pour leur capacité de négocier et défendant leurs propres intérêts.

### III. ÉTAT DE LA SITUATION AILLEURS AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

#### 3.1 Canada

##### 3.1.1 Procédure générale

Le gouvernement canadien annonçait, en juin 1990, un ensemble de réformes du *Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, adopté en 1973, qui a conduit à la promulgation, en janvier 1995, de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE). Cette loi exige une évaluation environnementale pour tout projet de développement qui nécessite l'approbation ou le financement du gouvernement fédéral et elle inscrit le concept de développement durable comme objectif fondamental du processus. Contrairement au gouvernement fédéral, les provinces ne possèdent pas de cadre d'évaluation environnementale stratégique, à l'exception de l'Ontario qui utilise un processus d'évaluation par catégorie pour analyser certains plans et programmes d'aménagement (*Class Environmental Assesment*).

L'évaluation environnementale prévue par la LCEE consiste essentiellement en un processus en trois étapes; une phase d'examen préalable (tri préliminaire), une phase d'examen externe par une médiation ou un examen par une commission (audiences publiques) et une phase de mise en œuvre d'un programme de suivi et de surveillance. L'examen préalable est une autoévaluation effectuée par l'autorité responsable du projet, qui permet de déterminer la nécessité d'effectuer une évaluation approfondie moyennant une médiation ou un examen par une commission (audiences publiques). Les modifications les plus importantes en matière de participation publique concernent l'utilisation de la médiation dans l'examen public de certains projets (Sadler, 1993), de nouvelles dispositions relatives à la consultation publique au stade de l'autoévaluation et de l'examen approfondi et la création d'un registre public contenant tous les documents relatifs aux examens préalables et aux études approfondies. La nouvelle loi prévoit notamment un programme d'aide financière à la participation aux examens par une médiation ou par une commission.

L'une des principales critiques adressées à la LCEE est que les politiques et les programmes ne sont pas obligatoirement assujettis (Delicaet, 1995). Toutefois, une directive du Cabinet<sup>9</sup>, adoptée en 1990, a établi un processus non législatif d'évaluation environnementale pour les propositions de politiques ou de programmes soumises au cabinet<sup>10</sup> (LeBlanc et Fischer, 1996). Selon cette ordonnance administrative, tout projet de politique ou de programme touchant l'environnement et soumis au cabinet pour approbation doit être accompagné d'une étude sur les implications environnementales.

### 3.1.2 Dispositions spécifiques de la participation publique

Le livre bleu, publié en 1993 par le Bureau fédéral d'examen des évaluation environnementales (Canada, 1993), décrit les exigences et les obligations des autorités responsables en matière de déclaration publique et de consultation du public. Il rappelle la directive émise par le Cabinet, selon laquelle «le but de la déclaration publique est de démontrer que les facteurs environnementaux ont été intégrés dans le processus décisionnel» (Canada 1993, p. 7). Les exigences, «quasi obligatoires», relatives au contenu des déclarations publiques sont les suivantes:

un résumé des effets environnementaux favorables et/ou néfastes prévus et leur importance probable; et lorsque cela convient, des renseignements au sujet des mesures adoptées pour atténuer les effets environnementaux néfastes et au sujet du programme de suivi pour la surveillance des effets à long terme de l'initiative (Canada, 1993, p. 7).

En ce qui concerne la participation du public, la directive souligne qu'en raison de la nécessité de protéger le caractère confidentiel des activités du cabinet, il est souvent très difficile d'avoir recours à la consultation du public pour l'évaluation des politiques ou des programmes. Cependant, la directive encourage les organismes concernés «à trouver le moyen de consulter le

---

<sup>9</sup> Directive du Cabinet concernant l'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes.

<sup>10</sup> Le champ d'application du processus est le suivant: projets de politiques et de programmes considérés par le cabinet; propositions considérées par le Cabinet concernant des projets tels que définis dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE); considération par le Cabinet, ou par des ministres de leur propre chef, concernant le développement de nouveaux moyens de réglementation; propositions de politiques et de programmes considérées par les ministres, de leur propre chef. Des exceptions sont également prévues: les situations de première urgence (p. ex. : programme d'intervention en cas de catastrophe); raisons de sécurité nationale; urgence pour l'économie d'un secteur industriel particulier.

public ou les détenteurs d'intérêts» (p. 8), en laissant toutefois la nature et la portée de la consultation publique à la discrétion des ministres concernés.

### 3.1.3 Bilan critique

Selon le rapport du *Commissaire à l'environnement et au développement durable* (Canada, Bureau du vérificateur général, 1998) s'appuyant sur une étude réalisée par l'ACEE (Canada, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1996) et sur sa propre enquête, les ministères tardent à effectuer l'évaluation environnementale de leurs politiques et programmes malgré l'ordonnance administrative «quasi obligatoire»:

Nous avons constaté que la plupart des ministères n'avaient pas élaboré de lignes directrices ni de directives sur l'évaluation environnementale des propositions de politique et de programme. Et même lorsqu'elles sont faites, ces évaluations sont le plus souvent générales plutôt que détaillées. En outre, les personnes responsables de la préparation de ces évaluations environnementales ne consultent pas nécessairement les autres ministères qui ont des compétences en environnement ni leurs propres experts en évaluation environnementale de projet. Dans quelques ministères, nous étions étonnés de constater que les cadres supérieurs responsables de la préparation des documents pour le Cabinet ignoraient l'existence de la directive du Cabinet et la manière dont celle-ci était appliquée (p. 6-29).

Toutefois, selon ce rapport, «deux organisations se distinguent pour avoir pris des mesures visant l'application de l'évaluation environnementale stratégique» (p. 6-30), soit Parcs Canada qui réalise notamment des évaluations environnementales de ses plans de gestion de parc et Agriculture et Agroalimentaire Canada qui a élaboré des indicateurs environnementaux intégrés à l'analyse de ses propositions de programme.

Par ailleurs, une étude réalisée récemment conclut à l'inefficacité de la directive du Cabinet et propose plusieurs recommandations pour améliorer le processus d'EES au Canada (Marsden, 1998b). La première recommandation vise à réformer les dispositions contenues dans le livre bleu. Elle stipule qu'il est nécessaire que le gouvernement réaffirme son engagement en mettant à jour la directive et éventuellement en la codifiant sous forme de dispositions légales. Elle énonce également la nécessité de clarifier et de renforcer le cadre du livre bleu afin de mettre l'accent sur les aspects procéduraux ainsi que de clarifier le rôle du commissaire à l'environnement et au développement durable.

En ce qui concerne les déclarations publiques et la consultation du public, Marsden (1998b, p. 260) recommande des mesures visant à ouvrir le processus décisionnel. Il souhaite une réforme majeure qui rendrait plus transparent le processus décisionnel concernant les initiatives fédérales de politiques et de programmes soumises au Cabinet. Selon lui, le secret entourant le processus décisionnel du Cabinet ministériel n'est pas nécessaire. En ce sens, il considère comme abusif l'argument selon lequel la nécessité de protéger le caractère confidentiel des activités du Cabinet rend difficile la consultation publique dans l'évaluation des politiques et programmes.

Actuellement, l'ACEE, en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, travaille à améliorer l'application de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des politiques et des programmes. Son rôle se limite toutefois à promouvoir les avantages de l'évaluation environnementale des politiques et programmes dans les ministères fédéraux. Son plan d'action pour assurer un meilleur respect de la directive du Cabinet s'appuie sur les éléments suivants (Canada. Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1998, p. 33-34):

- promotion et sensibilisation auprès des ministères fédéraux;
- établissement de liens avec les processus fédéraux de planification et de prise de décision: stratégies visant à promouvoir l'EES comme outil d'élaboration des stratégies ministérielles de développement durable;
- formation et éducation: élaboration et diffusion de modules de formation sur l'EES;
- recherche et développement: rédaction de recueils sur les pratiques exemplaires en matière d'EES; études de cas portant sur des méthodes innovatrices d'EES.

## 3.2 États-Unis

### 3.2.1 Procédure générale

L'EES aux États-Unis relève davantage du gouvernement fédéral que des États. Le *National Environmental Protection Act* (NEPA), adopté en 1969, oblige que les agences fédérales à produire des études d'impact pour les actions qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Selon cette loi cadre (section 102, paragraphe c.):

[Toutes les agences du gouvernement fédéral] «devront inclure, dans toute recommandation ou rapport portant sur des propositions de législation ou d'actions fédérales majeures affectant de façon significative l'environnement humain, une étude détaillée préparée par le fonctionnaire responsable sur :

- 1) l'impact environnemental de l'action proposée;
- 2) tout effet environnemental négatif ne pouvant être évité au cas où la proposition sera mise en application;
- 3) les alternatives à l'action proposée;
- 4) les relations entre les usages locaux à court terme de l'environnement de l'homme, et le maintien et l'amélioration de la productivité à long terme;
- 5) tout engagement irréversible et irréparable de ressources en cas de mise en application de l'action proposée» (Gariépy, *et al.*, 1986, dans Berdoulay et Soubeyran, 1996, p. 15).

La décision de mener ou pas une évaluation environnementale programmatique (*Programatic Environmental Impact Assessment - PEIS*) est laissée à l'agence initiatrice de l'action, de la politique ou du programme après consultation du personnel du ministère de l'Environnement. Comme pour les projets, une politique, un plan ou un programme qui est jugé majeur et ayant un impact important sur l'environnement, impliquera la production d'une étude d'impact (*Environmental Impact Statement - EIS*). L'agence doit alors préparer un avis de projet (notice d'intention) dans le journal gouvernemental. Par la suite, la procédure d'évaluation environnementale est lancée. L'avis doit comprendre : a) une description de l'action et de ses variantes; b) une description de la préparation de la phase de l'examen de la portée; c) l'identification des personnes ressources chargées du dossier dans l'agence responsable. Si le programme risque d'avoir un impact important sur l'environnement, l'agence responsable produira une évaluation de cet impact. Ce document doit contenir : a) une mise en perspective de la justification de l'action; b) l'évaluation de ses effets sur l'environnement; c) la présentation des variantes et d) la liste des personnes et administrations consultées (tous les organismes qui participent à l'élaboration). Dans le cas où l'agence démontre que l'action n'est pas majeure et n'a pas d'impact important sur l'environnement, elle fait alors un constat d'absence d'impact de cet ordre et justifie sa décision (Berdoulay et Soubeyran 1996, p. 17). Devant un impact incertain et des possibilités de recours en justice, la consultation devient stratégique «pour sentir et prévenir les futures possibilités d'opposition» (Berdoulay et Soubeyran, 1996, p. 17).

En pratique, un EIS ou PEIS (pour un programme) est mis en œuvre pour un ensemble d'actions ou de décisions qui ont un lien entre elles. Ce lien peut être la région, une filière particulière ou une nouvelle technologie. L'EES, de manière générale, a connu très peu de mise en œuvre et ce, même auprès d'agences publiques ayant des objectifs nationaux. Les quelques rares expériences étaient reliées à des questions d'inondation, de pesticides, des déchets, de mines, de coupe

forestière, de conservation de la faune, d'eau et de procédures d'attribution de permis. Les autorités publiques ayant le plus souvent vu leurs actions soumises à une EES sont l'armée, le ministère de l'Agriculture et le ministère des Forêts (Weeb et Sigal, 1992; 1996).

### 3.2.2 Dispositions spécifiques de la participation publique

À l'étape de l'examen de la portée, la participation du public est prévue en ce qui concerne l'élaboration des politiques, plans ou programmes. Elle se passe de la même manière et en poursuivant les mêmes buts que l'évaluation des projets. Il s'agit essentiellement d'identifier les problèmes et de les évaluer. Elle vise également, de manière indirecte, à s'assurer que certains détails ne prennent pas trop d'importance par rapport à l'ensemble des dimensions à traiter pour éviter que cette étape ne prolonge démesurément l'ensemble du processus. À cette étape, l'implication du public est en principe importante. Des lettres et des rencontres sont prévues pour inciter le public à participer. L'intérêt du modèle américain qui prévoit la participation du public à cette étape est aussi de s'assurer que le public ne se trouve pas devant le fait accompli et devant le recours aux tribunaux (Berdoulay et Soubeyran 1996). Mais en pratique, le rôle des agents de l'État, dans les différents domaines, reste prépondérant à cette étape. Les formes de la participation du public varient, en fait, beaucoup d'une évaluation à l'autre. Elles vont de la simple production de lettres à l'organisation de rencontres avec les responsables de la proposition. Si la participation du public à cette étape risque d'apporter au processus un point de vue trop localisé, elle vise tout au moins à éviter des blocages possibles par la voie juridique.

À l'étape de l'étude d'impact un document provisoire est produit par l'agence et est soumis pour consultation aux différentes autorités publiques concernées (45 jours). Une période de consultation du public est également prévue (au moins 45 jours), qui est suivie d'une audience publique. L'agence est ensuite tenue de répondre aux commentaires et questions formulés au cours de l'audience. Enfin, l'agence responsable fera connaître publiquement sa décision, et celle-ci pourra être renversée par le *Council on Environmental Quality* (CEQ) en adressant une requête au Président (Berdoulay et Soubeyran 1996).

Webb et Sigal (1992) citent trois exemples d'EES menées ces dernières années. Le premier cas porte sur la gestion de la forêt publique. La formulation des options a suscité 12 000 interventions de la part du public. Celles-ci ont permis de modifier deux des options proposées et ont été à la base de deux nouvelles options. Par la suite, une ancienne et une nouvelle options ont été sélectionnées. Enfin, la politique retenue était un mélange des deux dernières options.

Le deuxième cas concerne un bassin versant qui comptait au départ sept projets hydroélectriques. Après plusieurs rencontres avec les publics, seulement trois projets ont été finalement retenus pour la suite du processus.

Enfin, cinq propositions ont été faites dans le but de détruire des produits chimiques et des munitions appartenant à l'armée sur huit sites répartis sur l'ensemble du territoire américain. L'EES a incité l'armée à retenir l'option de la destruction sur le site aux huit endroits concernés afin de diminuer les risques lors du transport éventuel. La sélection de cette option a donné lieu à des études d'impact pour chacune des constructions et des différentes opérations entourant la mise en place des incinérateurs.

Webb et Sigal (1996) mentionnent également deux cas plus récents d'EES, qui ont fait une large place à la participation du public. Le premier, du ministère de l'Énergie, portait sur la reconfiguration du complexe d'armes nucléaires. Très controversée, cette initiative a donné lieu à 15 rencontres avec les publics à la grandeur du pays, à l'étape de l'examen de la portée. Près de 37 000 commentaires ont été faits par environ 17 000 personnes. La réalisation de l'EES, et de l'étude d'impact en particulier, a été suivie d'une autre période de commentaires des publics lors d'audiences. La décision finale a été rendue en août 1993 au terme d'un processus amorcé en 1991.

Le troisième cas porte sur un programme de gestion des déchets, venant également du ministère de l'Énergie. En plus de l'option de la «non-action», quatre autres étaient à l'étude. À cette étape d'examen de la portée, 23 rencontres réparties sur 4 mois se sont déroulées avec le public pour déterminer les enjeux du programme. Au total, 1 200 personnes et 280 organisations ont participé. En tout, la commission a reçu 7 000 commentaires, questions et propositions. Par la suite, une étude d'impact préliminaire a été faite, qui résumait les observations des publics et identifiait les enjeux; elle a été rendue publique et distribuée à 2 000 personnes. Six ateliers régionaux ont suivi au cours desquels 1 200 personnes ont soumis des commentaires et 300 ont participé en soumettant 1 000 commentaires additionnels oralement ou par écrit. Deux mois plus tard, les commentaires étaient analysés et résumés, et les enjeux additionnels inclus dans le PEIS. Un rapport final a ainsi été produit. De plus, le ministère de l'Énergie a formé un comité composé d'universitaires, de membres des gouvernements fédéral, des États, des collectivités locales, de représentants autochtones, des syndicats, des groupes environnementalistes et d'autres groupes de pression. Ce comité a révisé l'étude préliminaire en soumettant 150 commentaires de plus.

L'ensemble des commentaires reçus au cours du processus a été catégorisé en 29 thèmes, dont les plus récurrents étaient la crédibilité du ministère responsable, la participation du public, la qualité de l'environnement et les effets environnementaux, la santé publique, la gestion des déchets et les services sanitaires. Au moment de la parution de cet article, en 1996, l'EES de ce programme n'était pas terminée.

S'inspirant du NEPA, certains États américains se sont dotés de règles prévoyant une certaine forme d'EES. C'est le cas notamment de l'État de la Californie avec le *California Environmental Quality Act* (CEQA). Ce dernier encourage fortement l'EES au niveau des programmes, dont les Plans généraux des villes et des comtés (Bass, 1990). Le Plan général de Sacramento-Ouest, par exemple, contient des dispositions relatives à la protection des milieux humides et des habitats naturels sensibles, qui ont été élaborés après une analyse environnementale précédant le processus de planification. Le CEQA prévoit qu'un rapport d'évaluation de l'impact d'un programme sur l'environnement doit contenir les mêmes éléments que pour un projet, y compris une liste des organisations consultées durant la préparation du rapport. Cette façon de faire semble être partie prenante du processus de planification du gouvernement de Californie (Bass, 1990).

Cependant, certaines administrations résistent à ce changement sous prétexte que l'EES est trop conceptuelle et prévisionnelle. Mais la Cour a donné tort à celles qui ont justifié de cette manière leur inaction. Enfin, le problème qui persiste serait le manque d'homogénéité des méthodes d'évaluation retenues. Une plus grande uniformité dans les pratiques et une meilleure formation des agents de l'État sont donc souhaitées. En ce sens, selon Bass (1990), des dispositions légales devraient être spécifiées plus clairement dans le CEQA.

### **3.2.3 Bilan critique**

La loi-cadre sur l'évaluation environnementale aux États-Unis, le NEPA, devrait être pragmatique. Les définitions sont donc apparues relativement floues à l'origine. Comme le mentionnent Berdoulay et Soubeyran (1996), c'est dans leur traduction dans l'action que la procédure et les définitions se sont précisées. Mais ce pragmatisme a nécessité l'intervention fréquente des tribunaux, car les notions et les normes ont fait l'objet de recours en justice au point que les grands gagnants de cette législation ont été les membres du «lobby» des avocats.

Cependant, selon plusieurs auteurs (Berdoulay et Soubeyran; Miller, 1997; Webb et Sigal, 1992, 1996), l'évaluation environnementale est encore trop restreinte au niveau des projets et l'EES n'est généralement pas appliquée. Il n'y a pas de principes directeurs, de modèles, et le cas par cas demeure la règle. Ainsi, la participation du public, dans le modèle américain, est donc largement tributaire de cette situation. Les formes de consultation du public sont multiples et peuvent se manifester très en amont du processus d'EES sans être toujours très formalisées. Ces démarches visent d'abord à s'assurer que, lorsque l'autorité responsable ne juge pas nécessaire qu'une EES soit menée, des groupes n'entament pas de recours en justice contre la décision et forcent ainsi parfois la reprise du processus. La consultation est donc abordée par l'administration comme un moyen de réduire l'incertitude.

Par ailleurs, selon une étude récente menée auprès de 31 universitaires et praticiens du domaine de l'évaluation environnementale portant sur les avantages et les limites du NEPA (Canter et Clark, 1997), les principales lacunes de la procédure sont le manque d'intégration des considérations environnementales dans le processus de planification et le trop faible nombre d'évaluations environnementales portant sur des programmes. En effet, deux des dix priorités de l'évolution que devrait connaître le NEPA, selon les répondants, concernent directement l'augmentation de la pratique de l'EES. Selon une autre étude publiée par le Conseil américain sur l'efficacité du NEPA, parmi les cinq éléments essentiels pouvant améliorer la mise en œuvre du NEPA figure l'EES (Miller, 1998). Mais comme le soulignent Berdoulay et Soubeyran (1996), au-delà de l'amélioration des méthodes et des techniques, le problème demeure la prépondérance d'une approche essentiellement rationnelle basée sur une étude d'impact technique:

le problème essentiel demeure toujours que la focalisation sur la production d'un EIS a encouragé une approche technique de l'ÉE où les incidences sont répertoriées de façon mécanique et où leur description est spécifique au projet examiné. Ce biais technique et descriptif, où prime le regard du spécialiste dans le rôle de l'expert, se déploie au détriment d'un véritable processus d'évaluation. Celui-ci ne peut en effet dépendre d'une conception par trop positiviste de la science, selon laquelle celle-ci pourrait déterminer les décisions en matière de politique publique (Berdoulay et Soubeyran, 1996, p. 23).

Par ailleurs, Webb et Sigal (1996) font certains constats qui nous apparaissent très opportuns. Premièrement, disent-ils, il est très difficile, voire impossible, de mesurer l'influence de l'EES sur le processus décisionnel. Deuxièmement, il persiste des difficultés importantes dans la mise en œuvre d'une EES, dont les problèmes méthodologiques que pose la nécessité de comparer des options. Troisièmement, la valeur réelle de l'EES se trouve dans la façon graduelle et progressive de considérer les décisions techniques et politiques tout au long du processus. Elle permet de

rejeter des options semblant avoir des effets environnementaux indésirables, en amont du processus de planification, et d'envisager des mesures de mitigation. En définitive, on observe une plus grande sensibilisation à l'environnement de la part des décideurs publics.

Les contraintes de la mise en œuvre de l'EES sont doubles. D'abord d'un point de vue institutionnel, sans une réelle conviction des bien-fondés de l'EES, l'exercice peut simplement se traduire par une production supplémentaire de documents. Sans une coopération entre les institutions et à l'intérieur de celles-ci, elle reste difficile à réaliser tant sur le plan de l'expertise que de la mobilisation des ressources humaines et matérielles. Ensuite, d'un point de vue méthodologique, les contraintes sont liées au contexte d'incertitude dans lequel doit être menée l'EES par rapport à une EE de projets (Webb et Sigal, 1996; Bass, 1990). La conduite d'un processus de planification dans ces conditions semble difficile pour les agents d'administration. Pour cette raison, l'EES nécessite la formation d'une équipe multidisciplinaire et expérimentée et parfois la participation d'experts externes.

Selon Webb et Sigal (1996), les agences gouvernementales résistent à recourir à l'EES pour des raisons de coûts, de mauvaise compréhension du temps à allouer au processus notamment en ce qui a trait à l'examen de la portée. Elles conçoivent l'EES comme une contrainte à leur action durant le processus de planification des PPP. Pourtant, selon les études consultées par ces auteurs, les coûts d'une EES constituent moins de 1 % des coûts d'une proposition. Les agences, comme le public, réalisent de plus en plus qu'une EES bien préparée peut épargner du temps et éviter des problèmes importants. Le recours à l'EES permettrait de diminuer le nombre d'EE de projets et d'éviter que les mêmes enjeux environnementaux soient constamment soulevés au moment de l'évaluation de chaque projet. De plus, l'EES permettrait, grâce à la participation du public, d'améliorer l'acceptabilité des décisions finales et, en favorisant la collaboration entre les différents paliers de gouvernement, d'améliorer la compréhension des enjeux et les capacités de résoudre les problèmes.

Les derniers développements en matière d'EES aux États-Unis ont trait à la dimension de l'équité environnementale (Miller, 1997). Un nouveau décret gouvernemental demande à chaque agence fédérale d'ajouter cet objectif à sa mission. Ainsi, les agences doivent prendre en considération, dans leur processus de planification des PPP, les effets sur l'environnement et la santé humaine des groupes les plus défavorisés de la société. Une note accompagnant le décret précise que la participation du public à cette évaluation est essentielle et que les agences doivent prendre des

dispositions pour faciliter la participation aux réunions, aux documents et aux avis. L'Agence américaine pour la protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*) a produit des guides à cet effet, et les autres agences élaborent actuellement des lignes directrices pour répondre aux exigences du décret.

### 3.3 Australie-Occidentale

#### 3.3.1 Procédure générale

##### Le cadre du Commonwealth australien

L'Australie-Occidentale fait partie du Commonwealth de l'Australie. Comme membre de cette fédération, elle est soumise à l'*Environmental Protection Act*, adopté en 1974. Comparable au NEPA américain, cette loi prévoit l'EE au niveau des politiques comme des projets. Si depuis sa création, la pratique s'est limitée essentiellement aux projets, depuis 1991, la tendance est de l'appliquer également aux PPP en vertu d'une entente intergouvernementale (Wood, 1992). De plus, une agence a été créée, en 1992, le *Commonwealth Environment Protection Agency* (CEPA), afin d'établir un cadre général d'un point de vue administratif, de mieux prévoir les conséquences des activités sur l'environnement et d'augmenter le degré de planification pour les promoteurs et la communauté. Une autre institution, la *National Environmental Protection Authority* a été créée cette même année. Elle rassemble les ministres de l'environnement des membres du Commonwealth avec comme président, le ministre de l'Environnement du Commonwealth (Conacher, 1995).

Depuis 1987, les procédures administratives prévues par la loi ont été modifiées pour permettre la préparation de rapports publics sur l'environnement. Ces rapports, de niveau intermédiaire à une étude d'impact environnemental, concernent des propositions de nature plus locale mais ayant un intérêt public important. En 1995, une autre modification des procédures a été votée. Comme le rapporte Miller (1998), un jugement de la cour fédérale stipulait «qu'il ne suffisait pas de simplement vérifier que l'impact d'un projet sur l'environnement a été suffisamment examiné dans le cadre d'une évaluation antérieure ou que le projet était conforme aux normes établies dans un document antérieur» (p. 14) pour justifier l'absence d'études d'impact environnemental et renforce ainsi le cadre légal de l'ÉE.

Depuis 1996, il semble exister une volonté d'intégrer l'EES aux processus décisionnels de l'Australie, notamment dans le domaine de la prospection du pétrole en mer. Toutefois, peu de données sont accessibles sur des cas d'EES et sur les leçons à tirer des différentes expériences. En conséquence, le même constat doit être fait pour la participation du public à l'EES. Cependant, la présence sur le territoire de peuples indigènes semble poser des défis supplémentaires à l'ÉE en général. En effet, la dimension participative intrinsèque de l'ÉE a poussé le gouvernement à innover dans ces stratégies de consultation de ses publics dont l'implication est souvent difficile à obtenir. L'approche par la publication d'avis dans les médias locaux et la participation par voie écrite sont apparues insuffisantes. De plus en plus, les autorités publiques organisent des rencontres de groupe avec l'aide de représentants de ces collectivités. La production de vidéos dans la langue maternelle des peuples est aussi envisagée (DiSano, 1998).

### **L'Australie-Occidentale**

Parmi les membres du Commonwealth, l'Australie-Occidentale semble la plus avancée dans la mise en œuvre de l'EES, en raison de la clarté des dispositions légales contenues dans l'*Environmental Protection Act*, créé en 1986 et révisé en 1993. Celles-ci font directement mention à l'ÉE des politiques, plans et programmes et de l'indépendance dont jouit l'*Environmental Protection Authority* (EPA-Australien). Selon la loi, l'EPA-Australien possède plusieurs pouvoirs et un statut formel d'autorité indépendante ainsi qu'une composition plurisectorielle de cinq membres. Elle possède également un pouvoir de requête et d'appel de proposition; elle détermine la forme, le contenu, et la durée de la procédure d'évaluation. En outre, l'information pertinente doit être fournie sur demande, et les avis au gouvernement doivent être publics. Les obligations de l'EPA, à l'information et à la participation du public aux différentes étapes du processus décisionnel, sont dictées par le droit de requête.

Le ministre de l'Environnement possède certains pouvoirs discrétionnaires tout en ayant certaines obligations. Dans un contexte qui le justifie, il peut passer outre à la législation, fixer les conditions environnementales, suspendre le processus décisionnel aussi longtemps que les conditions environnementales ne sont pas remplies, rejeter une proposition pour une raison environnementale avant que d'autres décisions ne soient prises, renforcer les conditions environnementales et déterminer les appels. Il doit permettre la consultation, sous certaines conditions, mais le promoteur peut en appeler de ces conditions.

En pratique, il y a plusieurs cas de figure. L'EES plutôt formelle peut prendre différentes formes selon la proposition et le contexte: enquête publique, révision environnementale ou programme de gestion, révision environnementale publique ou enfin, révision environnementale consultative. Il peut s'agir également d'une EES moins formelle qui ne nécessite pas d'autre avis que celui de l'autorité responsable. Par ailleurs, le projet de PPP peut être approuvé immédiatement par un contrôle de conformité (permis, licence) sans évaluation environnementale. Enfin, la proposition peut être adoptée sans aucun mode de contrôle particulier.

Selon Sippe (1996, p. 14), l'Australie-Occidentale ne possède pas de procédure d'évaluation environnementale s'appliquant aux nouvelles législations, aux décisions gouvernementales ou aux budgets des États. Cependant, plusieurs expériences ont été menées, notamment concernant des politiques de conservation, de développement urbain et industriel, de santé environnementale (utilisation de pesticides), et de ressources naturelles (mines, forêts). L'étude de Sippe montre que l'application des principes du développement durable à l'EE de ces politiques, malgré l'absence d'un cadre formel, est généralement acquise.

Si l'EES est souhaitable, dans certains contextes sociaux et politiques, elle demeure difficile. Des options existent afin d'atteindre les mêmes objectifs. Les politiques de protection de l'environnement prévoient la préparation de projets et de propositions finales préparées par l'EPA-Australien. Sujettes à une participation du public à leur processus d'élaboration, elles sont approuvées par le ministre de l'environnement et le parlement, et ont force de loi avec certains pouvoirs de coercition. La différence avec une EES, c'est que ces politiques fixent des critères de performance environnementale des futurs politiques, plans et programmes. Ces politiques de protection de l'environnement concernent, par exemple, la protection de la qualité de l'environnement contre les effets cumulatifs des émissions, la protection de certains espaces ou espèces fragiles ou menacés, la définition d'objectifs de qualité environnementale dans les activités qui se font à certains endroits. Enfin, plusieurs exemples montrent que l'EE des projets et l'EES au niveau des programmes et des plans influencent les politiques en général et celles de l'environnement en particulier (Sippe, 1996).

Pour être soumis à une EES, une politique, un plan ou un programme doivent avoir un effet majeur sur l'environnement. L'appréciation de cet effet est soit discrétionnaire selon le pouvoir des autorités soit basée sur l'*a priori* d'une liste fermée. En Australie-Occidentale, le caractère

significatif se définit comme suit : «... a judgement on the degree of importance and consequence of anticipated change imposed on the environment by a proposal» (Sippe, 1996, p. 8).

Selon cette définition, la plupart des PPP devraient être soumis à une EES. Toutefois, plusieurs ne le sont pas, mais doivent tout de même viser à respecter les principes d'un développement durable. En raison du fait que la plupart des PPP sont proposés, évalués, approuvés et mis en œuvre par la même autorité publique, une expertise externe semble donc nécessaire. La définition du caractère significatif est basée sur sept facteurs: a) la réceptivité de l'environnement et la valeur attribuée par la société à l'action; b) l'ampleur, le lieu et la durée du changement pressenti; c) la capacité de l'environnement à composer avec ce changement; d) la confiance dans les prévisions du changement; e) le besoin de procéder à l'EES pour les PPP proposés; f) l'existence de normes pour l'évaluation et g) le degré de controverse environnementale que peut susciter la proposition. L'intégration d'une expertise externe serait en plus justifiée lorsque les effets possibles d'une proposition sont susceptibles d'avoir un effet principalement ou partiellement, directement ou indirectement, individuellement ou de manière cumulative sur les aspects suivants:

- la santé publique ou la sécurité;
- la diversité des espèces et l'intégrité de l'écosystème;
- un accord international ou national lié à la protection de l'environnement;
- la dégradation irréversible du capital environnemental commun (air, eau, etc.) ou du système de production;
- le principe de précaution.

Ces propositions se basent sur une approche ascendante (*bottom-up approach*), car elles proviennent des leçons tirées de différentes expériences, et le cadre de l'application de l'EES nécessiterait des précisions.

### **3.3.2 Dispositions spécifiques de la participation publique**

En Australie, la population jouit d'un droit de participation à l'évaluation environnementale et d'un droit d'appel concernant l'évaluation et la décision finale. Dans les faits, il n'y a pas d'EES formelle de l'élaboration des PPP. Il existe donc une multitude de formules possibles d'EES qui prévoient, selon le cas, différents exercices de participation du public, notamment sous forme d'audiences publiques. Les pratiques non officielles de l'EES, qui semblent être la règle, rendent

d'autant plus complexe l'analyse de cette dimension. D'autres recherches apparaissent donc nécessaires à ce niveau.

Toutefois, selon la procédure formelle d'EE des projets et également des PPP, la participation du public se traduit par l'accès à l'information sur les propositions et par la possibilité d'émettre des commentaires sur les principes directeurs des projets de PPP. Le public a également le droit d'en appeler de la décision ministérielle sur le niveau d'EE à mener et sur le contenu de l'évaluation environnementale faites par l'autorité responsable. Il est également prévu dans la procédure que le public puisse réviser le rapport d'étude d'impact du promoteur. À cet égard, le promoteur est tenu de répondre aux commentaires et questions adressés par le public lors de la révision. À cette étape, le promoteur peut organiser des présentations et des rencontres au cours desquelles le public est appelé à débattre le projet proposé.

### 3.3.3 Bilan critique

Dans le cadre d'une étude récente portant sur les agents de l'État intervenant en matière d'environnement en Australie du Sud (McCarthy, 1996), 82 % des personnes interrogées ont affirmé être en accord avec le principe de la participation du public à l'EES, malgré les difficultés liées à la confidentialité des informations. L'imputabilité politique et l'acceptabilité sociale sont les arguments principaux qui motivent le soutien à la participation du public à l'EES. Cependant, celle-ci devrait parfois se limiter aux groupes directement concernés. Mais plus les actions sont importantes, plus la participation du public serait souhaitable. Par ailleurs, ceux qui s'opposent à la participation du public, invoquent les réactions émotionnels et le manque d'expertise des citoyens. Selon, McCarthy (1996), trois niveaux de participation peuvent être possibles : l'information, la consultation et la médiation. Le degré de la participation du public devrait être choisi en fonction du type de politiques, de plans ou de programmes à évaluer et de leur degré d'importance et de confidentialité.

Dans l'étude portant sur les agents de l'administration qui agissent dans le domaine de l'environnement en Australie du Sud (McCarthy, 1996), 79 % des personnes questionnées appuient les principes de l'EES comme moyen de promouvoir le développement durable, alors que 13 % s'y opposent complètement. La majorité des interviewés préfèrent un processus d'EES non officiel qui se déroule à l'intérieur de leur organisation à une formalisation externe de la démarche. De plus, la plupart privilégient différentes formules, adaptées au cas par cas, plutôt

qu'une formule d'application systématique. En effet, le degré de mise en œuvre de l'EES devrait, à chaque fois, tenir compte du caractère significatif des effets environnementaux que pourraient avoir les PPP. Une formalisation permettrait une démarche plus consistante, transparente et imputable, mais aurait aussi le désavantage de prolonger les délais et d'être trop rigide, selon les sujets de l'étude.

Selon 82 %, l'EES, dans la pratique, se fait, du moins de temps à autre, dans les institutions. Cependant, une minorité des interviewés affirment que ces EES ont des objectifs de protection de l'environnement formalisés. Plusieurs exemples sont donnés et la majorité de ceux-ci semble avoir facilité la participation du public.

Selon Sippe (1996), l'EIE au niveau des projets apparaît habituellement trop tard pour influencer les politiques, les plans et les programmes ou pour s'intégrer à leurs processus de formalisation. De plus, ce niveau d'évaluation ne permet pas la prise en compte des effets cumulatifs, et le suivi environnemental n'est que rarement mis en œuvre, ce qui ne permet pas un retour d'expérience qui favoriserait une amélioration du processus décisionnel.

Dans le même sens, dans une autre étude sur le cas australien, Conacher (1995, p. 347) mentionne que l'EE des projets est en elle-même insuffisante pour maintenir et améliorer la qualité de l'environnement. En effet, une plus grande intégration de la protection de l'environnement à la planification de la gestion et de l'aménagement du territoire semble être un réel besoin.

À titre d'exemple, entre 1987 et 1992, sur environ 200 EE réalisées en Australie-Occidentale, six seulement portaient sur des politiques, plans ou programmes (eau, forêts, plans régionaux) (Wood, 1992). Si la pratique formelle de l'EES demeure marginale, sa pratique non officielle semble néanmoins plus courante. Cela a été notamment le cas pour la *Coastal Marina Strategy* (CMS) à la fin des années 1980, à la suite d'une série de projets de marinas, qui a conduit à l'émission de directives concernant ce domaine. La CMS est un énoncé de nature très générale et les directives d'EES ne présupposent pas que des EE soient exclues pour les projets spécifiques.

Selon Wood (1992, p. 148), l'étude du cas de l'Australie-Occidentale démontre que pour que l'EES soit mise en œuvre, il faut à la fois une volonté claire et ferme de l'entreprendre et qu'une

autorité environnementale ayant suffisamment de pouvoir et les compétences nécessaires soit en mesure d'en assurer l'application.

Enfin, selon Sippe (1996), plusieurs leçons découlent de l'expérience de l'EE des politiques en Australie-Occidentale:

- le succès d'une EE formelle des politiques varie selon sa ressemblance aux projets;
- l'application de l'EES ne se fait que pour les propositions publiques;
- l'application de l'EE des politiques est possible en fonction du degré de précision de celles-ci;
- des problèmes apparaissent lorsqu'un territoire est soumis à plusieurs juridictions;
- les principes du développement durable sont plus faciles à intégrer à un niveau plus restreint d'évaluation (projets ou programmes) ;
- il est encore possible de réduire les impacts cumulatifs ;
- il existe un besoin d'identification du promoteur ;
- il existe un haut taux de support envers les principes de l'EES chez les promoteurs ;
- généralement, la participation du public est faible ;
- il existe des difficultés de mise en œuvre de processus d'audits environnementaux;
- les objectifs d'une politique sont facilement interprétés comme ayant des implications environnementales pour l'EPA ;
- les promoteurs ont tendance à défendre la meilleure option, plutôt que de discuter des options ;
- l'expérience de l'EE dans les ministères favorise l'adoption de politiques qui intègrent davantage les préoccupations environnementales, et influence le processus d'élaboration de leurs politiques.

Les contraintes que peut rencontrer l'implantation de l'EES sont multiples. Il y a premièrement les ressources limitées et le temps disponible. Deuxièmement, il y a le peu d'importance accordée aux considérations environnementales et le manque de précision des critères à rencontrer. Troisièmement, les difficultés liées aux frontières des disciplines et des organisations montrent que le travail en équipe multidisciplinaire demeure un défi important. Quatrièmement, les institutions n'ont pas une obligation formelle de se conformer aux principes du développement durable. Cinquièmement, l'EES vient alourdir le système bureaucratique déjà fort complexe. Enfin, les trois dernières contraintes sont les problèmes liés aux interventions d'une autorité

externe dans les processus internes d'élaboration des décisions, la portée souvent très large et changeante des politiques qui complique leur évaluation et la révision de l'évaluation par une organisation indépendante du gouvernement.

Selon Sippe (1996) plusieurs difficultés d'application peuvent déjà être identifiées dans les efforts de mise en œuvre de l'EES :

- le manque de précision des objectifs, des mesures et de la durée d'une politique ;
- la formulation d'une politique n'est pas un processus nécessairement structuré, organisé, logique et méthodique ;
- le manque de précision ne favorise pas la participation du public ;
- la responsabilité d'une politique n'est pas toujours définie ;
- la confidentialité des politiques à l'étape de la délibération (le caractère politique, légal ou commercial) ;
- les options, les alternatives et les mécanismes d'implantation sont souvent vagues ou absents ;
- les critères qui déterminent et encadrent l'efficacité des PPP ne sont habituellement pas inclus ;
- les problèmes sociopolitiques liés aux juridictions territoriales et les différences dans les processus décisionnels compliquent la mise en œuvre de l'EES.

Enfin, plusieurs contraintes empêchent l'EES de devenir une pratique plus régulière et intégrée. Conacher (1995) en identifie trois. D'abord, il y a des contraintes liées aux réalités politiques des problèmes à résoudre malgré la sévérité et l'augmentation des controverses environnementales. Ensuite, d'un point de vue méthodologique, le lien entre les spécialistes des politiques publiques et ceux de l'environnement se fait difficilement. Dans ces jeux relationnels, les économistes, qui ont habituellement l'oreille des décideurs publics, jouent un rôle peut-être disproportionné, bien qu'ils aient contribué à la valorisation de l'analyse environnementale en Australie. Enfin, la participation du public au processus (notamment à l'étape de l'examen de la portée) est considérée comme prenant trop de temps et entraînant des dépenses supplémentaires.

Parmi les principales recommandations énumérées dans l'étude de McCarthy (1996), on retrouve une préférence pour une démarche à l'intérieur des ministères. Des directives globales devraient être élaborées tout en laissant une possibilité d'adaptation à l'échelon des ministères. Les autres

recommandations touchent divers points: le besoin de réduire la discrétion ministérielle; le recours à des consultants externes; l'EE en amont du processus; des limites temporelles strictes; une exemption des petites villes rurales et villages de l'EES; le besoin d'augmenter les ressources matérielles et humaines ainsi que des équipes mieux intégrées; l'amélioration de la communication entre le gouvernement et la communauté; la mise à jour et la simplification de l'information environnementale.

Il semble qu'une définition plus rigide, comme il en existe plus souvent pour l'EE des projets, ne soit pas souhaitable dans le cas de l'EES. Néanmoins, l'intégration de l'EES au processus d'élaboration des PPP, sous quelque forme que ce soit, exigerait de nouveaux mécanismes de transparence permettant de vérifier si ces objectifs spécifiques ont été atteints. Mais pour cela, un engagement ferme de la part du gouvernement sur l'importance de l'EES se fait toujours attendre et semble difficilement envisageable à court terme en raison du type de gestion «au quotidien» qui caractérise les processus d'élaboration des PPP. En définitive, des recherches plus poussées sur différents thèmes semblent nécessaires, par exemple sur les processus d'élaboration des PPP australiens, pour en faire une typologie, ainsi que sur les mécanismes de communication entre les ministères afin de faciliter le développement de stratégies de mise en œuvre de l'EES.

Parmi les solutions envisagées pour intégrer davantage l'EES au processus d'élaboration des décisions, Conacher (1995) mentionne l'intégration d'indicateurs environnementaux dans le processus de planification, l'adoption d'une charte des droits environnementaux (en référence au cas Ontarien) et le développement de méthodes plus homogènes.

Sippe (1996) propose la grille d'analyse pour établir un jugement sur le caractère significatif des effets sur l'environnement d'une proposition (tableau 3). Elle vise ainsi à resserrer les critères qui déterminent la conduite ou non d'une EES.

Selon l'auteur, on peut classer les effets selon qu'ils sont non négociables ou négociable. Dans la mesure où la proposition de PPP fait apparaître des effets non négociables, il n'y a pas lieu de considérer la proposition. Lorsque le proposition de PPP concerne un ou plusieurs des effets négociables, une EES devrait être faite. Cette grille présente également l'avantage de prendre en compte les composantes sociales et non seulement les composantes bio-physiques, comme c'est malheureusement trop souvent le cas.

**Tableau 3: Critères de pertinence pour la conduite d'une EES pour l'Australie-Occidentale selon Sippe (1996)**

Composantes	Impacts non-négociables	Impacts négociables
<b>Bio-physiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dégradation des systèmes de supports à la vie</li> <li>- Dégradation de l'état de conservation</li> <li>- Remise en question de l'intégrité écologique</li> <li>- Perte de la biodiversité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sans dégradation compte tenu de la capacité de support</li> <li>- Sans dégradation des systèmes de production</li> <li>- Utilisation adéquate des ressources naturelles</li> </ul>
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perte de vies humaines</li> <li>- Inacceptable réduction de la santé publique et de la sécurité</li> <li>- Dégradation irraisonnable de la qualité de vie des populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribution raisonnable des coûts et bénéfiques pour la communauté</li> <li>- Distribution raisonnable de l'équité intergénérationnelle</li> <li>- Compatibilité avec les objectifs définis de la politique environnementale</li> </ul>

Enfin, selon Sippe (1996) lorsqu'il est question de politiques, les principes de l'EE et leur application au processus d'élaboration - dans un cadre plus ou moins structuré d'EE et sans nécessairement être sous la responsabilité d'une autorité indépendante - semblent offrir les meilleures chances de succès jusqu'au jour où l'expérience internationale propose des méthodes affirmées et plus adéquates (p. 7).

### 3.4 Nouvelle-Zélande

Le *Resource Management Act* (RMA) en Nouvelle-Zélande est souvent présenté comme le meilleur exemple théorique du modèle intégré de gestion environnementale des systèmes d'EES (Sadler, 1996, p. 180). L'introduction du RMA, en 1991, s'inscrit dans le contexte majeur de la réforme du rôle de l'État en Nouvelle-Zélande, amorcée en 1984, de type néolibérale et axée sur la déréglementation, la privatisation, la redéfinition des services publics, etc. (p. 167). Dans la

foulée du rapport Brundtland, le RMA visait à intégrer les considérations économiques et écologiques dans le processus décisionnel en vue du développement durable (Gow, 1996; Wood, 1992).

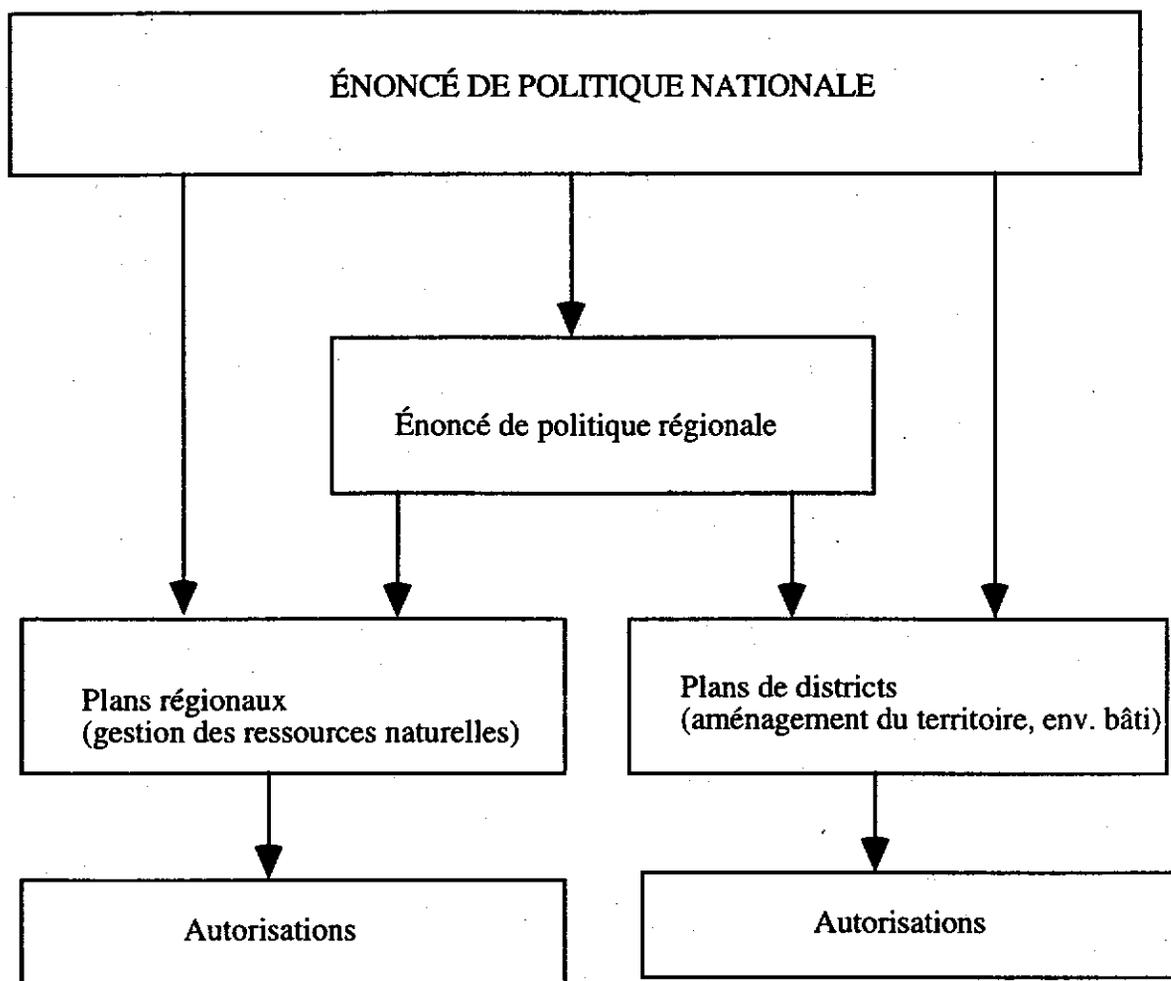
La Nouvelle-Zélande est divisée en 12 régions, quatre autorités unifiées (région/district/ville) et 70 conseils de districts/villes. Chaque région comprend un ou plusieurs conseils de districts/villes. Chaque conseil doit avoir, en principe, son plan ou sa politique. Le RMA établit la planification selon une hiérarchie gouvernementale (figure 5). Lorsque le gouvernement central prépare une politique nationale, les autorités régionales (*regionals councils*) doivent préparer une politique régionale et des plans régionaux de gestion des ressources naturelles. Pour leur part, les autorités locales doivent préparer des plans locaux (*district plans*) en matière d'aménagement du territoire et d'environnement bâti (Dixon et Fookes, 1995; Wood, 1992). De manière générale, le gouvernement central est moins impliqué dans l'ÉE.

### 3.4.1 Procédure générale

Le *Resource Management Act* (RMA) est devenu une loi en 1991. Au départ, le projet de loi prévoyait des lignes directrices au niveau des régions et des districts. Avec le changement de gouvernement, cette approche a été remplacée par une approche fondée sur les effets concrets (*effects-based*) et ce, au niveau régional et local. Concernant la procédure de consultation et l'examen externe par un bureau d'enquête, le gouvernement est aussi plus conciliant dans l'imposition de règles.

Le RMA a comme principal mandat de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles et physiques. Comme le mentionne Gow (1996), «this comprehensive law operates under the single purpose of promoting sustainable management of the environment» (p. 77). Cette loi contient les moyens pour savoir comment la population de Nouvelle-Zélande va utiliser, développer et protéger les ressources naturelles et physiques. La loi appelle à une nouvelle attitude des instruments légaux. Au lieu de prescrire les activités qui doivent ou ne doivent pas être menées, la loi met l'accent sur les effets que ces activités auront ou pourraient avoir sur l'environnement. Elle prévoit également l'implication de la communauté dans les processus décisionnels. Elle propose que l'ÉE intègre le processus d'adoption des politiques. Avant l'entrée en vigueur du RMA, entre 1973 et 1990, une seule évaluation en Nouvelle-Zélande avait touché un programme. Il s'agissait de l'introduction du myxomatosis, produit pressenti pour contrôler la prolifération des lapins. L'approche à l'endroit de l'ÉE était donc très discrétionnaire.

**Figure 5: Hiérarchie de la planification prévue par le *Resource Management Act* en Nouvelle-Zélande**



Tiré de: Dixon et Fookes 1995, p. 106.

Deux principes se dégagent du RMA. D'abord, elle se veut une loi «parapluie» souple, c'est-à-dire, pouvant avoir une grande portée sans être trop normative dans ses directives. Ensuite, le gouvernement a fait le pari que les communautés locales sont les meilleurs juges pour définir leurs problèmes et sont les mieux placées pour composer avec ceux-ci et de trouver des solutions adaptées aux différents contextes. Ces principes peuvent se résumer dans la formule suivante : les décisions se prennent au niveau décentralisé. Le gouvernement central édicte uniquement les lignes directrices.

Le RMA accorde la plus grande partie de la responsabilité de la gestion des ressources et de leur utilisation aux autorités régionales et locales (Dixon et Fookes, 1995). Ces autorités comprennent les conseils régionaux, les autorités territoriales (villes et conseils de districts) et certains organismes responsables d'activités du niveau de la région ou du district. Elles sont composées d'élus désignés par la population et ont à leur disposition des administrations propres.

Les conseils régionaux ont la responsabilité de la gestion de l'air, de l'eau (quantité et qualité), des lits de rivière, du contrôle des contaminants, de la conservation et des risques naturels des sols, des déchets, des zones côtières. Pour l'eau et l'utilisation du sol, ces responsabilités sont partagées avec les autorités territoriales. Les conseils régionaux sont les auteurs des politiques et des plans. Les autorités territoriales ont la responsabilité des domaines comme l'utilisation du sol et des cours d'eau, des lacs et du bruit. Elles préparent les plans des districts.

Le gouvernement central trace des lignes directrices qui sont soumises à la consultation. Les lignes directrices sont des normes quantitatives, des manières de faire ou des méthodes qui ont force de loi. On peut également retrouver des normes dans les plans et les conditions d'autorisation relatives aux projets (*consent conditions*). Les lignes directrices n'ont pas force de loi comme telle, à moins qu'elles ne soient reprises dans les plans et les conditions d'autorisation. Elles sont des énoncés de principes généraux qui servent de guides à des mesures plus précises. Au total, quinze lignes directrices ont été émises depuis 1991, notamment en ce qui a trait à l'eau, l'air et les sols contaminés. Par exemple, une ligne directrice concernant le contrôle des croissances biologiques indésirables dans l'eau peut se résumer tout simplement de la manière suivante : il ne devrait pas y avoir de croissances biologiques indésirables qui soient le résultat de rejet de contaminants dans l'eau.

Sauf exception, les normes de qualité de l'eau sont narratives. Elles définissent davantage les intentions de la législation que des normes quantitatives. Elles permettent donc de s'adapter rapidement aux nouvelles méthodes et nouveaux critères et laissent la flexibilité nécessaire pour prendre en compte la grande diversité de l'environnement aquatique de la Nouvelle-Zélande.

Un deuxième exemple concerne la qualité de l'air ambiant. La ligne directrice identifie un certain nombre de polluants et le niveau qui ne met pas en danger la santé de la population. Le RMA prévoit en revanche qu'il appartient dorénavant aux régions de réguler les émissions dans l'air. La ligne directrice prévoit donc que les régions développent une stratégie de gestion de l'air et ce, en trois étapes: état présent de la situation; évaluation de l'évolution du système et effets des changements sur la qualité de l'air; élaboration d'une stratégie pour gérer les changements de façon à ce que la qualité de l'air soit protégée.

Si le RMA est clair concernant l'obligation de mener une EE à propos des projets, c'est définitivement moins le cas pour les PPP (Dixon et Fookes, 1995) dans la pratique. Le processus d'adoption des politiques au niveau central n'inclut pas d'évaluation environnementale des politiques de manière formelle et obligatoire. Mais toute politique qui peut avoir un impact mobilisera le ministère de l'Environnement comme partie prenante de l'analyse et du processus décisionnel (Gow, 1991). Depuis 1987, le ministère de l'Environnement a publié des procédures à suivre pour les ministères et les autres organismes publics afin d'intégrer, dans l'élaboration des PPP, la prise en compte de l'environnement. Il s'agit d'un cadre ou d'un guide de conduite dans l'application se traduit le plus souvent par l'ajout d'une étape aux nombreuses autres étapes de l'élaboration de politique. Le plus souvent, il s'agit d'ajouter une source d'information supplémentaire (Gow, 1991).

### **Les politiques et les plans**

Une section du RMA prévoit la possibilité de faire une EE pour les politiques et les plans, mais sans que cela soit une obligation. Une politique régionale donne une vue d'ensemble de la gestion des ressources naturelles et physiques dans des secteurs et selon des priorités. Elle décrit les principes et les méthodes de gestion des ressources. Chaque conseil régional a une politique générale, et toutes les autorités territoriales doivent avoir un plan comprenant les règles de prohibition, de régulation et d'application des activités. Les plans régionaux peuvent aussi concerner une ressource particulière. Les plans et les politiques doivent en principe être revus

tous les dix ans. L'élaboration des politiques et des plans suit habituellement les neuf étapes décrites à la figure 6.

Enfin, il faut noter en Nouvelle-Zélande un commissaire à l'environnement, relevant directement du Parlement. Il détient une certaine indépendance d'action et ses pouvoirs ont été augmentés ces dernières années. Il possède un pouvoir d'enquête sur l'efficacité de la planification et de la gestion de l'environnement auprès de toutes les autorités publiques. Ainsi, il peut mener des enquêtes et des audits de sa propre initiative ou à la demande de la population. Chaque année, il dépose son rapport auprès du Parlement.

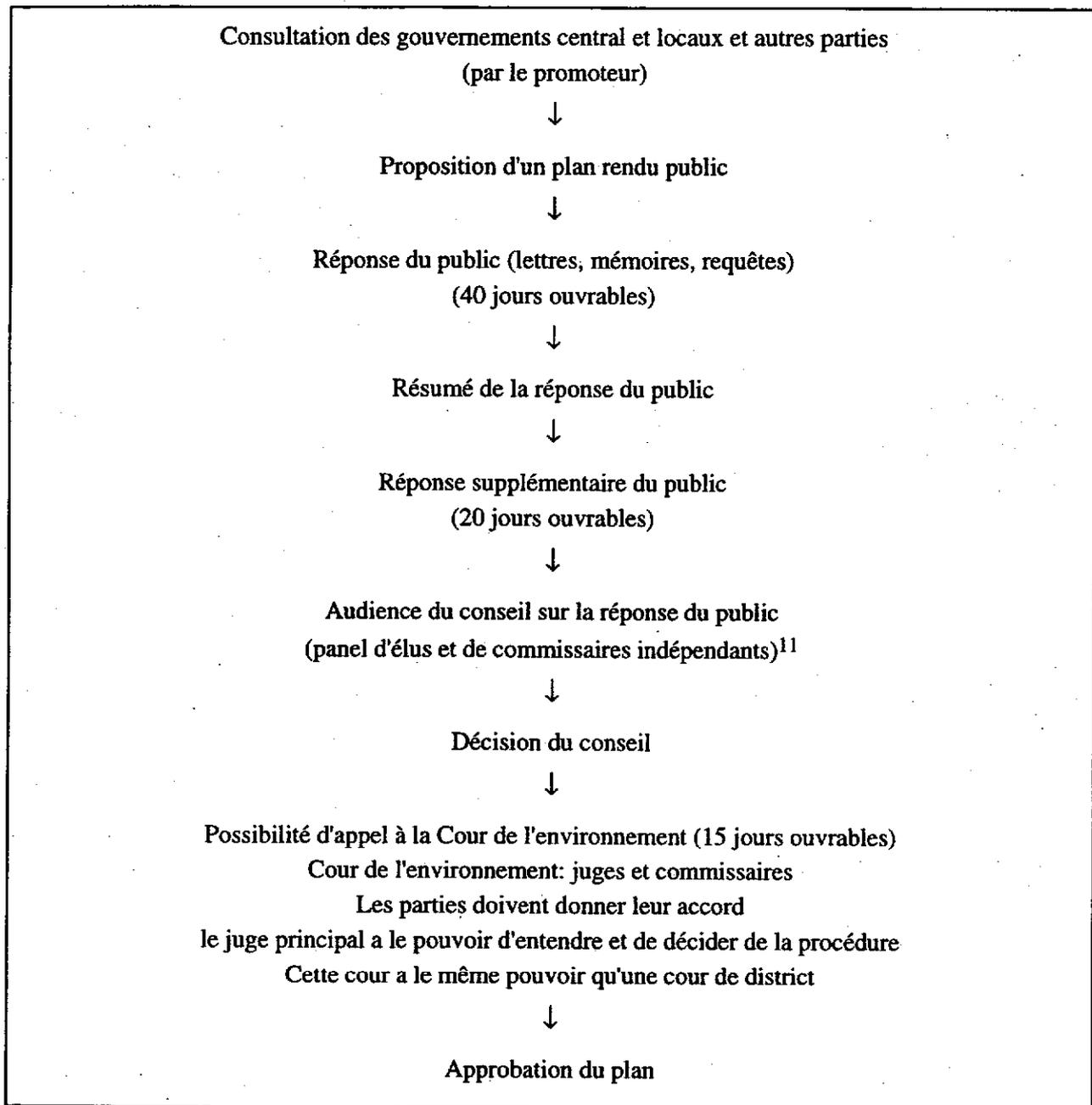
### **3.4.2 Dispositions spécifiques de la participation publique**

Le RMA prévoit la participation de l'ensemble de la communauté à la gestion des ressources de sa région. La population peut se manifester à quatre occasions dans le processus de planification:

- au moment de la consultation initiale lors de la préparation des politiques et des plans;
- au moment où les plans de districts prennent forme ou lors des changements de plans;
- en tout temps quand des questions importantes se posent et ont comme effet de modifier les plans;
- Par le biais d'un appel à la Cour de l'environnement.

Le RMA contient ainsi des dispositions relatives à la participation publique, qui peuvent prendre différentes formes par la suite dans leurs applications concrètes. Comme le mentionne Partidario (1996, p. 49), la participation peut se traduire par des audiences publiques, des méthodes de résolution de conflits ou la médiation.

**Figure 6: Principales étapes de l'élaboration des politiques et des plans selon le *Resource Management Act (RMA)* en Nouvelle-Zélande**



Source: site internet du ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Zélande, 1999.

<sup>11</sup> Pour participer aux audiences, il faut en avoir fait la demande au préalable. Chaque conseil a sa procédure d'audience.