

Association québécoise pour l'évaluation d'impacts

Un système de reconnaissance professionnelle en évaluation d'impacts au Québec ?

Proposition préliminaires visant l'amélioration de la pratique

Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle (CCRP)
Mars 2019

Pour citer ce rapport :

AQÉI-CCRP (2019). *Un système de reconnaissance professionnelle en évaluation d'impacts au Québec? Propositions préliminaires visant l'amélioration de la pratique*. Rapport préliminaire préparé par le Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle (CCRP) de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI), Montréal, mars 2019, 34 pages.

Cette version préliminaire n'intègre pas les commentaires et suggestions du CCRP et du conseil d'administration de l'AQÉI.

Auteurs :

Pierre André, responsable du CCRP
Georges Lanmafankpotin, professionnel de recherche
Youri Mathieu, étudiant stagiaire, Maîtrise en Science de l'environnement, UQÀM

Révision et mise en page du rapport final :

Marie-Josée Lavoie, adjointe à la direction

Membres du CCRP :

Pierre André, Responsable
Charles Drouin-Lavigne, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Mario Heppell, Stantec Experts-conseils
Jean-François Hudon, Activa Environnement
Jean-Pierre Pelletier, Université de Sherbrooke

Remerciements :

L'AQÉI remercie le ministère de l'Économie et de l'Innovation pour son appui financier. Une partie des fonds a été utilisée pour compléter cette analyse et rédiger ce rapport.

Résumé exécutif

Mise en contexte

L'AQÉI évalue présentement la pertinence de s'investir dans un système de reconnaissance (SRP) des professionnels et/ou des organisations en évaluation d'impacts (ÉI) au Québec. À cet effet, elle compte sur le travail du Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle (CCRP). Dans le cadre de son mandat, le CCRP a mené une enquête auprès des professionnels de l'ÉI au Québec afin de (1) connaître leur perception de la pratique et de la conduite professionnelle des bureaux d'étude et des professionnels de l'ÉI; (2) identifier leur perception des avantages et inconvénients de la mise en place d'un SRP; et (3) définir les balises du SRP qu'ils imaginent. Il a également procédé à des entretiens avec des cadres supérieurs de différentes organisations afin de connaître leur opinion sur le sujet.

Après avoir présenté les principaux résultats de ces enquêtes ainsi qu'une analyse sommaire de l'expérience vécue ailleurs dans le monde, le CCRP propose dans ce rapport des scénarios d'intervention en vue d'améliorer la pratique québécoise de l'ÉI. La recherche d'une telle amélioration ne concerne pas seulement les praticiens dans le domaine, qui sont les premiers concernés. Elle vise également à améliorer la protection de l'environnement et celle du public, ainsi qu'à contribuer au rehaussement de la confiance aux institutions et aux autorisations qu'elle octroie. En conséquence, ce projet s'inscrit à la fois dans l'intérêt public et dans le marché de l'ÉI.

Méthodologie

Ce rapport utilise des données issues de deux sources. La première est l'enquête non-probabiliste par questionnaire que nous avons menée auprès de 680 professionnels de l'ÉI au Québec. En tout, 68 personnes ont répondu à notre demande. La seconde est constituée des 31 entretiens semis-dirigés que nous avons conduits auprès de cadres supérieurs d'entreprise privées, de ministères et d'autres organisations gouvernementales et paragonnementales.

L'échantillon, tant pour les enquêtes que pour les entretiens, est non-probabiliste, c'est-à-dire que les répondants et les cadres n'ont pas été sélectionnés aléatoirement et que nous ne saurions dire ce qui les a incités à répondre. Le CCRP ne peut donc pas assumer que les pourcentages qui figurent dans ce rapport sont représentatifs de l'ensemble de la communauté. Il a toutefois noté la diversité des employeurs, de leur expérience et de leur formation. De plus, certains cadres interrogés travaillent pour des organisations majeures en ÉI au Québec : MELCC, Hydro-Québec, MTQ, BAPE, SNC-Lavalin, Stantec...). Ainsi, le CCRP est confiant que ce rapport brosse un portrait assez juste des perceptions et des positions au regard des questions abordées. Nous invitons donc le lecteur à utiliser les proportions qui figurent dans ce rapport avec discernement.

L'information ainsi recueillie a permis d'évaluer les forces et les faiblesses des différentes options qui s'offrent à l'AQÉI (ci-dessous les scénarios) pour contribuer à l'amélioration de la pratique. Elle nous a également permis d'identifier les forces et les faiblesses de l'AQÉI pour mettre en place et gérer chacun des scénarios ainsi que des opportunités et menaces auxquelles elle s'expose.

Qualité des ÉI au Québec

Nombreux sont les répondants à l'enquête (90 %) et les cadres interrogés (87 %) qui perçoivent la variabilité de la qualité des ÉI. Les principales raisons qui justifient leur position sont le niveau inégal de l'expérience de travail des bureaux d'étude et l'insuffisance des ressources (t, \$, information) à leur disposition pour accomplir un travail de qualité. Cette situation est exacerbée par la pratique consistant à octroyer les contrats, soit au plus bas soumissionnaire dans le marché public, soit au

terme de rudes négociations dans un contexte de forte concurrence dans le marché privé, souvent sans que la compétence des soumissionnaires n'ait été validée au préalable. Viennent ensuite les aspects méthodologiques et les rapports d'ÉI dont la rigueur scientifique est inégale, notamment en raison de données manquantes, d'une méconnaissance des outils d'ÉI, de devis ou directives mal ciblées et trop générales, de la concentration des efforts sur des enjeux secondaires, du manque d'information méthodologique sur les évaluations effectuées et de la faiblesse des professionnels à synthétiser l'information.

Les répondants au questionnaire et les cadres interrogés ont suggéré plusieurs pistes d'amélioration qui peuvent se résumer en quatre axes prioritaires d'intervention, axes qui concernent à la fois les professionnels et les bureaux d'étude : le renforcement des capacités, des engagements éthiques supérieurs, l'accessibilité à des ressources suffisantes et un changement vers une pratique plus efficiente.

Précision sur les objectifs visés

À la lumière de ces axes prioritaires, nous avons précisé l'**objectif principal** du modèle que nous cherchons à mettre en place, à savoir un système qui améliorerait la qualité du produit de l'évaluation d'impact (les rapports d'ÉI) ainsi que celle du processus de décision (les analyses environnementales). Ainsi, le CCRP a retenu quatre sous-objectifs qu'il convient d'atteindre. Il s'agit de (1) renforcer les capacités des professionnels et des organisations, (2) favoriser l'engagement éthique des professionnels et en stimuler le respect, (3) augmenter les ressources (temps, argent, information, compétence) mises à disposition pour favoriser la rigueur et l'excellence, et (4) changer la pratique pour plus d'efficacité. Le CCRP est conscient que certains aspects des sous-objectifs 3 et 4 ne sauraient relever de la seule mise en place d'un SRP.

SRP : Définitions et modèles d'application

L'adoption d'un modèle de reconnaissance professionnelle gagne du terrain dans le monde. Une étude de l'*International Association for Impact Assessment (IAIA)*, rendue publique ce 28 mars 2019, démontre qu'un SRP existe sous au moins 73 juridictions à travers le monde. Nous pouvons classer ces SRP selon le caractère obligatoire ou volontaire de l'adhésion et selon qu'ils visent les professionnels ou les bureaux d'étude. Nous illustrons dans ce rapport chacun des quatre types qui découlent de ces deux variables (type d'adhésion et personnes ciblées) par un exemple d'application. Chacun de ces types nous a servi à construire des scénarios.

Proposition de scénarios

À partir du fort appui recueilli en faveur de la mise en place d'un SRP, tant des répondants au questionnaire (70 %) que des cadres interrogés (74 %), et en tenant compte de l'expérience internationale, nous avons formulé aux fins de comparaison quatre scénarios d'intervention.

Scénario 1. *Statu quo plus* – L'AQÉI ne met pas en place un SRP, mais elle intervient de façon plus soutenue au renforcement des capacités, y compris en éthique, tant auprès des professionnels et des bureaux d'étude, que des promoteurs et des organisations des secteurs public et parapublic.

Scénario 2. SRP volontaire visant les professionnels – L'AQÉI travaille à mettre en place un SRP auquel tous les professionnels qui le désirent pourraient adhérer sur une base volontaire, qu'ils soient du secteur public ou privé. Ce système inclurait une analyse des dossiers à l'entrée et un contrôle de qualité, un programme de renforcement des capacités, y compris en éthique, ainsi qu'une façon de reconnaître les professionnels certifiés.

Scénario 3. SRP obligatoire visant les professionnels – L'AQÉI met en place et gère un SRP auquel les professionnels devraient obligatoirement adhérer pour avoir le droit d'exercer. Ce système corporatif inclurait une analyse des dossiers à l'entrée et

un contrôle de qualité, un programme de renforcement des capacités, y compris en éthique, ainsi qu'une reconnaissance des professionnels certifiés.

Scénario 4. Un SRP volontaire visant les bureaux d'étude – L'AQÉI travaille à mettre en place un SRP auquel les bureaux qui le désirent pourraient volontairement adhérer. Ce système inclurait une analyse des dossiers à l'entrée et un contrôle de qualité, un programme de renforcement des capacités destiné aux professionnels de ces bureaux, y compris en éthique, ainsi qu'une façon de reconnaître un bureau certifié.

Quel que soit le scénario retenu, l'AQÉI devra (1) préciser à quels professionnels le système retenu s'adresse, (2) faire la promotion de sa démarche auprès des donneurs d'ouvrage et (3) prévoir une période de renouvellement de 3 à 5 ans.

Le CCRP exclut d'office un SRP volontaire sans analyse des dossiers à l'entrée et contrôle de qualité. Il estime qu'un tel système serait essentiellement cosmétique et que l'engagement des parties ne saurait augmenter la confiance des acteurs et la crédibilité du processus. Ce système a d'ailleurs reçu très peu d'appuis. Il exclut également un SRP obligatoire visant les bureaux d'étude. À notre connaissance, de tels systèmes sont toujours gérés par l'administration publique en vertu d'une loi ou d'un règlement, non par un autre type d'organisation, incluant une association professionnelle comme la nôtre.

Comparaison des scénarios

D'entrée de jeu, nous pouvons affirmer qu'aucun modèle de SRP, fut-il volontaire ou obligatoire, ne peut être garant d'une meilleure qualité des études et d'une meilleure pratique. Aucun ne peut garantir une parfaite indépendance des études par rapport aux promoteurs. Ces derniers choisissent et financent directement les bureaux d'étude qui paient directement les professionnels affectés à la tâche.

De plus, il existe des facteurs qui ne peuvent être pris en compte par les scénarios et qui ont une influence certaine sur la qualité des études. Ces facteurs externes incluent les modalités d'octroi des contrats, qu'ils soient obtenus sur le marché public avec un mode d'octroi au plus bas soumissionnaire, ou sur le marché privé au terme de négociations serrées et d'une forte concurrence. Ces facteurs incluent également la qualité des analyses de recevabilité, et pour l'ensemble du processus, celle des analyses menées par les différentes organisations gouvernementales.

De la comparaison des scénarios, nous pouvons retenir ce qui suit au regard de leurs forces et de leurs faiblesses ainsi que de leur capacité de répondre aux sous-objectifs que nous avons préalablement définis.

Le scénario 1 (*Statu quo* plus) permet de répondre de façon satisfaisante au sous-objectif de renforcement des capacités. Ces gains sont liés à la formation en autant qu'elle inclut un volet éthique et un sur les pratiques innovantes. Elle devrait également comporter un programme pour les professionnels moins expérimentés. Il est improbable que ce scénario contribue, plus que marginalement, à l'atteinte d'engagements éthiques supérieurs, à une accessibilité accrue aux ressources et au changement de pratique vers de meilleures ÉI. De plus, il ne contribue pas à assurer la qualité de la décision.

Le scénario 2 (SRP volontaire visant les professionnels) devrait favoriser un certain rehaussement de la pratique par le fait qu'une partie des professionnels adhérerait au modèle et conséquemment, accepterait de se plier aux exigences de formation continue, d'adhérer à un code d'éthique et de bonne pratique et d'être soumis à un contrôle de qualité régulier. Au nombre des avantages majeurs de ce scénario, notons la souplesse, le faible coût pour le professionnel et l'ouverture à tous, que le professionnel soit du secteur privé ou public. En y adhérant, le professionnel acquiert une reconnaissance pour la qualité de sa pratique. Par contre, comme il ne s'appliquerait qu'aux adhérents volontaires, ce scénario créerait sur le marché des catégories de professionnels, ce qui pourrait se traduire en des nouvelles tensions interindividuelles ou

interprofessionnelles. La reconnaissance sociale du SRP serait à acquérir, tant auprès des professionnels que des bureaux d'étude et des donneurs d'ouvrage ; elle n'est pas garantie. Ce SRP pourrait être mis en place de façon progressive et gagner sa crédibilité et sa reconnaissance tout aussi progressivement.

Le scénario 3 (SRP obligatoire visant les professionnels), par son caractère obligatoire, regrouperait tous les professionnels en ÉI, quelle que soit leur discipline. Ce faisant, il s'avérerait équitable pour tous. Tous les professionnels devraient y adhérer pour avoir le droit de pratiquer en ÉI et répondre aux exigences de formation continue, aux engagements éthiques et déontologiques, au système de contrôle et de reddition de compte, et au système de gestion des plaintes. Les coûts d'adhésion et de renouvellement seraient plus élevés. L'acquisition légale, que ce soit par une modification législative ou par l'adoption d'une loi créant une corporation professionnelle, n'est pas acquise, entre autres pour la corporation, en raison des multiples disciplines et compétences impliquées dans la pratique en ÉI. Si ce SRP est le plus coercitif et le plus ardu à acquérir, il serait celui qui aurait le meilleur potentiel pour favoriser une amélioration globale de la pratique.

Le scénario 4 (SRP volontaire visant les bureaux d'étude) se trouverait à exclure du SRP les organisations gouvernementales et paragonnementales, à moins de l'ouvrir à l'ensemble des organisations. L'adhésion volontaire de ces bureaux, qui par ailleurs maintiennent un personnel professionnel permanent, créerait sur le marché deux catégories de bureaux qui pourraient se trouver dans une concurrence déloyale. Le bon fonctionnement reposerait sur l'engagement des bureaux membres à imposer la formation continue à leurs professionnels et investir les ressources financières et humaines pour maintenir leur dossier à jour. Ces efforts pourraient être désavantageux pour les petits bureaux et les travailleurs autonomes qui ont de plus petits moyens. Il y aurait donc un risque de favoriser les quelques grands bureaux, et conséquemment, d'accroître le nombre possible de collusions.

Analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des contraintes pour l'AQÉI comme gestionnaire du SRP

Près de 70 % des répondants au questionnaire et 81 % (à venir) des cadres interrogés sont d'accord ou tout-à-fait d'accord pour que l'AQÉI soit l'organisme responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP, contre 12 % et 3 % qui sont en désaccord ou tout-à-fait en désaccord.

L'AQÉI peut compter sur des qualités indéniables. Ses forces sont sa mission, sa réputation et sa crédibilité, son leadership, son réseau ainsi que le fort appui qu'elle reçoit de la communauté en ÉI. En réserve de leur appui, certains répondants soulignent que l'organisme ne dispose pas d'une planification à long terme, n'a pas actuellement la structure nécessaire, devra avoir les moyens de ses ambitions et requérir l'aide ou l'expérience d'autres organisations (MELCC, AQVE).

Pour certains, il n'est pas dans la mission de l'organisme de créer une corporation professionnelle, la situation juridique de l'AQÉI pourrait être, dans sa forme actuelle, incompatible avec l'administration d'un tel SRP. Les autres faiblesses identifiées sont le manque de moyens financiers, une structure organisationnelle déficiente ainsi qu'un manque d'indépendance et de distance (juge et partie) qui nuirait à la crédibilité et à l'impartialité. La constitution d'un bureau indépendant pourrait corriger cette situation, du moins en partie. D'aucuns craignent, parfois par expérience, l'instauration d'une attitude corporatiste qui viserait exclusivement la défense des intérêts de ses membres.

Le CCRP voit dans la démarche conduisant à la reconnaissance professionnelle la création d'opportunités pour l'AQÉI. Ce serait pour elle l'occasion (1) d'évaluer et revoir au besoin son fonctionnement et sa structure, (2) d'améliorer son indépendance, (3) d'adapter et de renforcer son programme de formation, (4) d'adapter et de renforcer son programme de renforcement positif, (5) de diversifier son offre de services aux membres et (6) d'assumer encore plus son plein leadership dans l'amélioration de la pratique en ÉI au Québec.

Chacun des scénarios proposés impose des contraintes particulières à l'AQÉI qui existent dans la mesure où l'association assume, directement ou en partenariat, la mise en place et la gestion dudit scénario.

Avec le scénario 1, *Statut quo* plus, il y a peu de contraintes. Il s'agit d'une amélioration de ce qui se fait déjà dans l'organisation. La mise en place pourrait se faire à faibles coûts, avec des ressources bénévoles et sans modifications de la mission ou des statuts. La mise en place pourrait se faire à très court terme (2 à 3 ans).

Les contraintes imposées pour les scénarios avec SRP varient selon le caractère volontaire ou obligatoire de la reconnaissance choisie, ainsi que selon le type de contrôle à exercer. Les coûts d'opération dépendraient du nombre d'adhérents et des exigences du SRP. Ainsi, plus il y a de participants et plus le contrôle est serré, plus les budgets et les ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement seront importants.

Les scénarios 2 (SRP volontaire visant les professionnels) et 4 (SRP volontaire visant les bureaux d'étude) pourraient être mis en place à moyen terme (de 3 à 5 ans) et de façon graduelle. Le nombre de bureaux étant plus faible (<50) que le nombre potentiel de professionnels (>200), les contraintes seraient supérieures pour le scénario 2. Tous deux demanderaient des modifications aux règlements généraux de l'AQÉI pour créer un comité permanent sur la reconnaissance professionnelle qui soit indépendant du c.a. et crédible. Les sommes prévues pour administrer l'un ou l'autre de ces scénarios pourraient provenir des droits d'adhésion au SRP, d'analyse des dossiers et de renouvellement. Une aide gouvernementale pourrait être utile pour sa mise en place.

Le scénario 3 (SRP obligatoire visant les professionnels) est de loin le plus contraignant, mais le plus susceptible d'améliorer la pratique. Il imposerait la gestion de 200 à 500 dossiers si on inclut les professionnels en pratique privée et ceux des secteurs public et parapublic, la modification de la structure et du fonctionnement de l'association et une embauche de personnel permanent. Il s'agit du système le plus coûteux et demandant le plus d'efforts pour sa mise en place. Il s'agirait d'un projet à moyen terme (5 à 7 ans).

Quel que soit le scénario retenu, le succès de son application et de l'adhésion des bureaux ou des professionnels repose beaucoup sur son acceptation par les bureaux d'études, les donneurs d'ouvrage et les agences d'examen. En outre, l'appui du MELCC ainsi que celui des principales instances de l'ÉI au Québec est essentiel. Des efforts de concertation seront donc requis.

Conclusion

Reconnaissant la qualité variable des ÉI au Québec, le CCRP a jugé important de s'attarder aux causes de cette situation. Les participants à notre réflexion estiment que l'amélioration de la pratique repose sur quatre axes prioritaires, autant de sous-objectifs à atteindre pour de meilleures ÉI : le renforcement des capacités, des engagements éthiques supérieurs, l'accessibilité à des ressources suffisantes et un changement de pratique.

À partir des pistes d'amélioration, des résultats de nos consultations et des modèles de reconnaissance professionnelle qui existent dans le monde, le CCRP a retenu l'analyse de quatre scénarios. Le tableau qui suit en résume l'essentiel.

Synthèse de la comparaison des scénarios. (Tableau 6 du rapport)

		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
		<i>Statu quo plus</i>	SRP volontaire. Professionnels	SRP obligatoire. Professionnels	SRP volontaire. Bureaux d'étude
Atteinte des sous-objectifs	Renforcer les capacités des professionnels	+	++	+++	++
	Accroître les engagements éthiques	+	++	+++	++
	Augmenter l'accès aux ressources	+	+	++	++
	Changer la pratique pour plus d'efficacité	+	++	+++	+++
Contraintes	Coûts	+	++	+++	++
	Ressources humaines	+	++	+++	+
	Temps de mise en place	Court	Moyen	Long	Moyen
	Ajustements structurels	Aucun	Faible	Fort	Faible

L'analyse de leurs forces et de leurs faiblesses ainsi que celle des opportunités et des contraintes pour l'AQÉI amène le CCRP aux conclusions suivantes :

- Le scénario 1, *Statu quo plus*, conforte l'AQÉI dans sa pratique et bien qu'il puisse être mis en place rapidement, il ne permettrait pas de répondre de façon notable aux sous-objectifs que nous avons identifiés, à l'exception de celui de renforcement des capacités.
- Le scénario 3, SRP obligatoire visant les professionnels, ferait de l'AQÉI une corporation. Selon toute vraisemblance, ce modèle serait celui qui pourrait le plus contribuer à l'atteinte des sous-objectifs en raison de son caractère obligatoire qui assujettirait ses membres à un code d'éthique et de déontologie, à un programme de formation continue, ainsi qu'à un système de contrôle et de gestion des plaintes. Toutefois, l'origine multidisciplinaire de ses membres, les coûts élevés, les délais de mise en œuvre, les modifications requises de ses statuts, de ses règlements et de sa structure sont autant de facteurs qui pourraient militer en sa défaveur.
- Les scénarios 2 (SRP volontaire visant les professionnels) et 4 (SRP volontaire visant les bureaux d'étude) permettraient tous les deux d'atteindre les objectifs visés à un coût abordable et dans des délais raisonnables. L'un comme l'autre demanderait une modification des règlements généraux pour créer un comité permanent et indépendant sur la reconnaissance professionnelle. L'adhésion des professionnels se ferait progressivement, au fur et à mesure de la publicisation du SRP, de la croissance du nombre de participants et du gain de la crédibilité et de confiance envers le système mis en place. Ces scénarios comporteraient une analyse du dossier à l'entrée, l'adhésion à un code d'éthique et de bonne pratique, ainsi que la mise en place d'un processus de suivi et contrôle (dont les modalités restent évidemment à définir).

Table des matières

Résumé exécutif	ii
Liste des figures	ix
Liste des tableaux	ix
Mise en contexte	1
Objectifs.....	1
Méthodologie	2
Qualité des ÉI au Québec.....	3
Sur la variabilité des ÉI.....	3
Sur les pistes de solution pour améliorer la pratique	7
Révision des objectifs visés par l'exercice	8
SRP : Définition et modèles d'application	9
Proposition de scénarios	12
Analyse des forces et des faiblesses des scénarios proposés.....	16
Scénario 1. <i>Statu quo</i> plus	16
Forces et avantages.....	16
Faiblesses et désavantages	16
Scénario 2. SRP volontaire visant les professionnels.....	17
Forces et avantages.....	17
Faiblesses et désavantages	19
Scénario 3. SRP obligatoire visant les professionnels.....	20
Forces et avantages.....	20
Faiblesses et désavantages	20
Scénario 4. Un SRP volontaire visant les bureaux d'étude.....	21
Forces et avantages.....	21
Faiblesses et désavantages	22
Analyse comparative des scénarios.....	24
Analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des contraintes pour l'AQÉI, gestionnaire du SRP	27
Forces	28
Faiblesses.....	29
Opportunités	29
Contraintes	30

Conclusion	32
Références	34

Liste des figures

Figure 1. Selon vous, la qualité des ÉI au Québec varie-t-elle beaucoup ?	4
Figure 2. Selon vous, la qualité des ÉI au Québec varie-t-elle beaucoup ?	5
Figure 3. Selon votre expérience personnelle et votre connaissance du milieu, diriez-vous que les professionnels de l'évaluation d'impacts que vous côtoyez ?	6
Figure 4. Selon votre expérience personnelle et votre connaissance du milieu, diriez-vous que les bureaux d'étude de l'évaluation d'impacts que vous côtoyez ?	6
Figure 5. Êtes-vous d'accord avec la mise en place d'un SRP ?	12
Figure 6. Voyez-vous d'un bon œil la mise en place d'un SRP ?	13
Figure 7. De ces trois options, laquelle privilégiez-vous ?	14
Figure 8. À qui devrait s'adresser un SRP ?	14
Figure 9. Croyez-vous qu'un tel système devrait s'adresser aux professionnels, aux bureaux d'étude ou encore aux deux ?	15
Figure 10. À quel point êtes-vous d'accord avec les avantages suivants que peut apporter la mise en place d'un SRP visant les professionnels ?	18
Figure 11. À quel point êtes-vous d'accord avec les avantages suivants que peut apporter la mise en place d'un SRP visant les bureaux d'étude ?	22
Figure 12. Seriez-vous d'accord à ce que l'AQÉI soit l'organisme responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP en ÉI au Québec ?	28
Figure 13. Seriez-vous d'accord à ce que l'AQÉI soit l'organisme responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP en ÉI au Québec ?	28

Liste des tableaux

Tableau 1. Les axes prioritaires en vue d'améliorer la qualité des études et de la pratique.	8
Tableau 2. Quelques SRP en évaluation d'impacts dans le monde, classés selon leur caractère (volontaire ou obligatoire) et les personnes visées.	9
Tableau 3. Comparaisons des scénarios en fonction de leurs forces-avantages et de leurs faiblesses-désavantages....	26
Tableau 4. Comparaison des scénarios en fonction des sous-objectifs d'amélioration de la pratique.	26
Tableau 5. Contraintes pour l'AQÉI selon les scénarios proposés.....	31
Tableau 6. Synthèse de la comparaison des scénarios.....	32

Un système de reconnaissance professionnelle en évaluation d'impacts au Québec ?

Propositions préliminaires visant l'amélioration de la pratique

Mise en contexte

Dans la foulée d'une tendance à la certification ou à l'accréditation en expansion à l'échelle internationale (Fothergill, 2019)¹ et suite à l'adoption du projet de Loi 102 par l'Assemblée nationale², ce projet de l'AQÉI a pour objectif d'évaluer les différentes options qui pourraient être envisagées pour améliorer la qualité de la pratique en études d'impact (ÉI) au Québec. La pertinence de mettre en place un système de reconnaissance professionnelle (SRP) sera entre autres évaluée. L'AQÉI estime qu'il importe de viser l'amélioration de la pratique de façon à accroître la confiance envers le processus d'ÉI, tant des donneurs d'ouvrage et du public que des décideurs. Cette démarche pourrait également contribuer à la production d'ÉI plus rigoureuses ainsi qu'à la réduction des délais d'obtention d'autorisations environnementales des projets.

Afin de la guider dans sa réflexion, l'AQÉI a mis sur pied le Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle (CCRP) qui a procédé à une analyse de l'expérience vécue sous d'autres juridictions (AQÉI-CCRP, 2018), à une enquête par questionnaire auprès des professionnels de l'ÉI (AQÉI-CCRP, 2019a) ainsi qu'à des entrevues semi-dirigées auprès de cadres de bureaux d'étude, de donneurs d'ouvrage et d'organisations gouvernementales et paragouvernementales impliquées dans ce domaine (AQÉI-CCRP, 2019b).

Ce rapport propose et compare différents scénarios que l'AQÉI pourrait envisager adopter. Nous y discutons des forces-avantages et les faiblesses-désavantages de chacun, ainsi que des opportunités et des contraintes-menaces pour l'AQÉI.

Objectifs

De façon plus spécifique, ce rapport vise à :

- identifier et évaluer, sous forme de scénarios, les pistes de solution pour améliorer la pratique de l'ÉI au Québec;
- évaluer la pertinence de mettre en place un SRP;
- analyser les forces et les faiblesses de chacun des scénarios, à la lumière des résultats de l'enquête par questionnaire et des entretiens ainsi que de l'expérience ailleurs dans le monde;
- évaluer les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces pour l'AQÉI de retenir l'un ou l'autre des scénarios.

¹ Dans le cadre de l'élaboration d'un compendium sur les SRP visant les professionnels, Fothergill a mis en évidence un fort accroissement des SRP dans le monde au cours des 5 dernières années.

² Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert.

Méthodologie

Ce rapport est construit à partir de différents documents que le CCRP a produits depuis 2018. Dans cette section, nous résumons très brièvement les démarches méthodologiques qui ont permis de rassembler l'information utile à la formulation et à l'analyse des propositions visant l'amélioration de la pratique.

Perception des professionnels

Une enquête non-probabiliste a été menée par questionnaire et administrée via internet (AQÉI-CCRP, 2019a). Composé de questions ouvertes et fermées et validé auprès de huit professionnels, nous avons fait parvenir le questionnaire à 680 professionnels en août 2018, procédé à un rappel à la fin du mois de septembre et accepté les réponses jusqu'au 1^{er} novembre. En tout, 68 personnes ont accepté de participer à l'enquête.

Cette enquête par questionnaire nous a permis de mettre en évidence (1) la perception que les professionnels ont de la pratique actuelle en ÉI au Québec et les façons de l'améliorer, (2) celle des avantages et des limites qui sont inhérents à un SRP ainsi que (3) le format que pourrait prendre un SRP adapté aux besoins de la communauté des professionnels québécois.

Perception des bureaux d'étude

Le CCRP a également mené des entretiens semis-dirigés auprès de 31 chefs d'entreprises ou directeurs ÉI du secteur privé, et directeurs d'équipes de professionnels en ÉI de ministères et organismes publics ou parapublics, désignés ci-dessous comme des cadres supérieurs (AQÉI-CCRP, 2019b). Le choix des organisations a été construit à partir de la liste des membres affiliés de l'AQÉI ainsi que de celle des affiliations identifiées lors de la mise à jour du répertoire des professionnels. Le CCRP a élaboré la grille d'entretien et le c.a. de l'association l'a approuvée. Nous avons également conduit deux entretiens aux fins de validation auprès de professionnels reconnus.³ Les entrevues, effectuées en personne, par Skype ou au téléphone, ont duré en moyenne 47 minutes. Leurs organisations d'appartenance emploieraient entre 400 et 828 professionnels, dépendant si nous nous limitons aux évaluateurs d'impacts ou si nous incluons les experts disciplinaires en environnement.

À l'instar de l'enquête par questionnaire, ces entretiens nous ont permis (1) de cerner la perception que les cadres supérieurs ont de la pratique actuelle en ÉI au Québec et les façons de l'améliorer, (2) celle des avantages et des limites qui sont inhérents à un SRP ainsi que (3) le format que pourrait prendre un SRP adapté aux besoins des cadres interrogés et la réceptivité d'une telle proposition au sein de leur organisation. Nous leur demandions également s'ils feraient la promotion d'un SRP si l'AQÉI venait à adopter cette voie.

Limites

L'échantillon, tant pour les enquêtes que pour les entretiens, est non-probabiliste, c'est-à-dire que les répondants et les cadres n'ont pas été sélectionnés aléatoirement et que nous ne saurions dire ce qui les a incités à répondre. Le CCRP ne peut donc pas assumer que les pourcentages qui figurent dans ce rapport sont représentatifs de l'ensemble de la communauté. Il a toutefois noté la diversité des employeurs, de leur expérience et de leur formation. De plus, certains cadres interrogés travaillent pour des organisations majeures en ÉI au Québec : MELCC, Hydro-Québec, MTQ, BAPE, SNC-Lavalin, Stantec...). Ainsi, le CCRP est confiant que ce rapport brosse un portrait

³ Le CCRP remercie Normand Gauthier, directeur retraité de la firme AECOM, et Jean-Yves Lalande, cofondateur de CRC Sogema, pour leur participation à cet exercice de validation de la grille d'entretien.

assez juste des perceptions et des positions au regard des questions abordées. Nous invitons donc le lecteur à utiliser les proportions qui figurent dans ce rapport avec discernement.

Identification des procédures de reconnaissance professionnelle dans le monde

Le CCRP a mené une recherche active des modèles de reconnaissance professionnelle à travers le monde (AQÉI-CCRP, 2018). Pour ce faire, il a consulté Internet, son réseau de professionnels et la littérature scientifique à la recherche de textes juridiques ainsi que de descriptions d'expériences ou de RP.⁴ Cette recherche a conduit à l'identification de quatre modèles qui se divisent selon leur caractère obligatoire⁵ ou volontaire, et selon les personnes auxquelles ils s'adressent, à savoir les professionnels ou les bureaux d'étude. Pour chacune des catégories, un SRP a été décrit plus en détails (AQÉI-CCRP, 2018, annexe 1).

Identification et analyse des avenues possibles

Les axes prioritaires d'intervention pour l'amélioration de la pratique en ÉI ont été définis à partir des éléments de solution identifiés lors de l'enquête par questionnaire et des entretiens. De son côté, le CCRP a construit des scénarios, c'est-à-dire des propositions structurées qui visent à atteindre l'objectif d'amélioration de la pratique.

Chacun des scénarios a été soumis à une analyse de ses forces ou avantages et de ses faiblesses ou désavantages. Ensuite, nous avons défini les opportunités et les contraintes ou menaces auxquelles l'AQÉI aurait à faire face si elle adoptait l'un ou l'autre de ces scénarios. Nous avons construit l'analyse à partir de la riche information recueillie avec les questionnaires et les entretiens, complétée éventuellement par les commentaires du CCRP et du c.a. de l'AQÉI ainsi que par les suggestions qui seront recueillies au cours d'un atelier de restitution avec les membres intéressés de l'association.

Qualité des ÉI au Québec

Sur la variabilité des ÉI

Avant d'entrer dans le vif du sujet, rappelons que la réflexion de l'AQÉI émerge du constat que la qualité des ÉI produites au Québec est variable⁶, ainsi que de celle à l'effet que les contraintes budgétaires et temporelles s'accroissent. De plus, l'État semble vouloir favoriser la délégation de certaines responsabilités d'autorisation à des professionnels compétents, voire reconnus. L'enquête par questionnaire et les entretiens permettent de confirmer certaines de ces affirmations.

Les professionnels sont nombreux à reconnaître la grande variabilité des rapports d'ÉI. Plus de 90 % des répondants au questionnaire estiment qu'elle varie beaucoup (Figure 1). Les principales raisons qu'ils avancent pour expliquer cette variation sont le niveau inégal de l'expérience de travail des bureaux d'étude et leur manque de ressources en argent, en temps, en information et en personnel (en qualité ou en quantité) pour accomplir un travail de qualité. Cette situation est exacerbée par la pratique qui consiste à octroyer les contrats aux plus bas soumissionnaires dans le marché public, et par le pouvoir limité de négociation sous forte concurrence dans le marché privé, souvent sans que la compétence des soumissionnaires n'ait été validée au préalable. Viennent ensuite les aspects

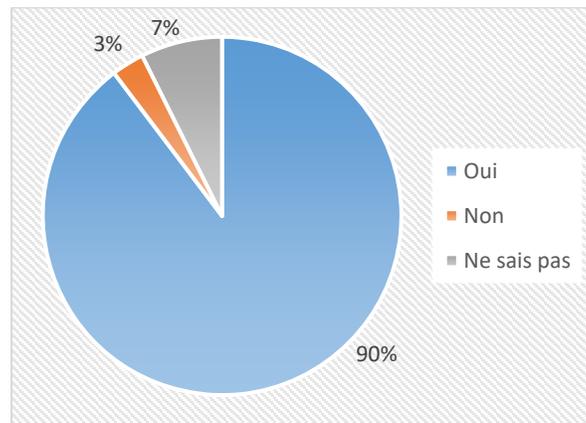
⁴ Notre recherche inclut le compendium sur les SRP dans le monde (Fothergill, 2019), financé par IAIA, dont le lancement a eu lieu ce 28 mars 2019.

⁵ Par un système obligatoire, nous entendons tout système réglementé par l'État et dont l'adhésion est requise pour pratiquer.

⁶ Ce constat est d'ailleurs partagé par la Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique du MELCC.

méthodologiques et les rapports d'ÉI dont la rigueur scientifique est variable, notamment en raison de données manquantes, d'une méconnaissance des outils d'ÉI, de la concentration des efforts sur des enjeux secondaires, du manque d'information méthodologique sur les évaluations effectuées et de la faiblesse des professionnels à formuler des synthèses. Enfin, la procédure est qualifiée de complexe et le processus de manquer de précision à l'étape du cadrage.

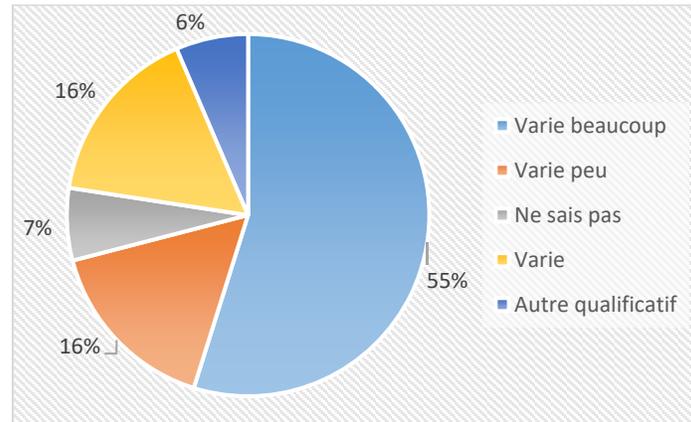
FIGURE 1. SELON VOUS, LA QUALITÉ DES ÉI AU QUÉBEC VARIE-T-ELLE BEAUCOUP ?



Source : Question 2, Enquête auprès des professionnels

Pour leur part, 87 % des cadres interrogés notent aussi une variation dans la qualité des études d'impacts au Québec, dont 55 % trouvent qu'elle varie beaucoup (Figure 2). Pour eux, cette variation s'expliquerait principalement par un ensemble de facteurs. D'une part, il y a ceux relevant des bureaux d'études (51,6 % des énoncés recueillis), avec comme principaux points les limites budgétaires et financières imposées ainsi que les aspects méthodologiques tels la rigueur scientifique défailante, la méconnaissance des outils méthodologiques et la dispersion des efforts tout azimut plutôt que de les concentrer sur les enjeux importants. D'autre part, il y a les facteurs plus contextuels (26,6 %) qui comprennent à prime abord les contraintes procédurales associées aux directives qui manqueraient de clarté et de précision, ne seraient pas adaptées spécifiquement au projet et auxquelles l'évaluation doit néanmoins répondre. Les rapports deviennent encyclopédiques et les enjeux importants d'un projet s'en trouvent traités de façon confuse, noyés dans une masse d'information peu utile à la décision, mal présentés et difficiles à communiquer.

FIGURE 2. SELON VOUS, LA QUALITÉ DES ÉI AU QUÉBEC VARIE-T-ELLE BEAUCOUP ?

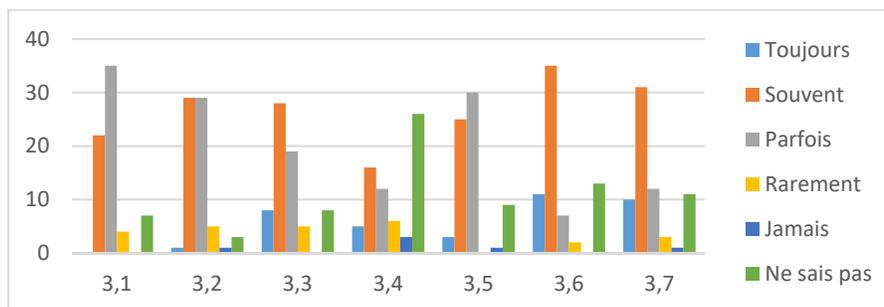


Source : Question 2, Entretien avec les cadres

Même si la variabilité observée est grande, la conduite des études par les professionnels suit souvent les règles de bonne pratique (Figure 3). En outre, pour les répondants au questionnaire, les professionnels font souvent ou toujours preuve de discrétion et de respect de la confidentialité (pour 83,6 % d'entre eux), ils agissent souvent en toute indépendance et de façon intègre et honnête (71,9 %) et ils vérifient souvent la conformité juridique et administrative des projets (60 %). Par contre, elle s'éloigne des règles de l'art du fait que les professionnels interviennent parfois (incl. jamais) uniquement dans leurs domaines de compétence (pour 53,8 % des répondants), qu'ils s'efforcent parfois d'améliorer continuellement leurs connaissances et compétences (52,5 %) et qu'ils disposent parfois des ressources (t, \$, expertise) nécessaires pour bien travailler (73,9 %).

La conduite des études par les bureaux spécialisés s'approche elle aussi, souvent, des règles de bonne pratique (Figure 4). En outre, pour les répondants au questionnaire, les bureaux d'étude indiquent souvent (incl. toujours), tout au long des travaux et dans les rapports, les limites des résultats obtenus (67,9 % des répondants), ils s'assurent souvent de la mise à jour et du suivi des méthodes mises en œuvre (66,7 %), et avertissent souvent le donneur d'ouvrage du caractère incomplet des directives, des meilleures périodes d'étude de terrain, ainsi que lorsque les délais prévus sont inadaptés (62,3 %). Une majorité de répondants jugent que les bureaux informent le donneur d'ouvrage de tout conflit d'intérêts en lien avec leur pratique (58,3 %). Enfin, 65,4 % des répondants jugent que parfois (incl. jamais), les bureaux prennent des engagements réalistes au regard des objectifs à atteindre, des coûts et des délais dans les offres de services qu'ils produisent. On ressent ici l'effet combiné de la concurrence et de l'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire.

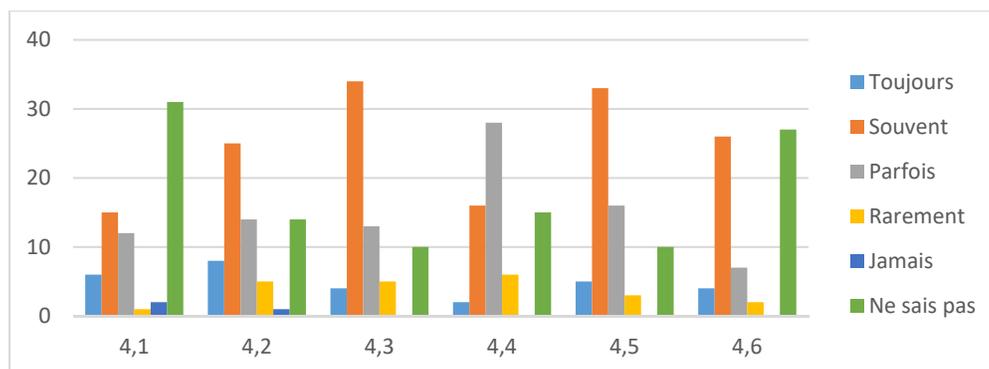
FIGURE 3. SELON VOTRE EXPÉRIENCE PERSONNELLE ET VOTRE CONNAISSANCE DU MILIEU, DIRIEZ-VOUS QUE LES PROFESSIONNELLS DE L'ÉVALUATION D'IMPACTS QUE VOUS CÔTOYEZ ?



Source : Question 3, enquête par questionnaire

- Q3.1 Et qui donnent et gèrent des contrats au sein des donneurs d'ouvrage disposent des ressources (t, \$, expertise) nécessaires pour bien travailler?
- Q3.2 Interviennent uniquement dans des domaines dans lesquels ils sont compétents en raison de leur formation ou de leur expérience?
- Q3.3 Vérifient que les projets auxquels ils participent sont conformes à tous les documents juridiques et administratifs en vigueur?
- Q3.4 Divulguent aux employeurs et aux clients, dans tous les rapports écrits, tout intérêt personnel ou financier qui pourrait avoir l'apparence d'un conflit d'intérêt?
- Q3.5 S'efforcent d'améliorer continuellement leurs connaissances et compétences professionnelles en ÉI et dans leur domaine d'expertise?
- Q3.6 Font preuve de discrétion sur ce dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et en respectent le caractère confidentiel, le cas échéant?
- Q3.7 Mènent leurs activités en toute indépendance et avec intégrité, honnêteté et à l'abri de toute fausse représentation ou parti pris délibéré?

FIGURE 4. SELON VOTRE EXPÉRIENCE PERSONNELLE ET VOTRE CONNAISSANCE DU MILIEU, DIRIEZ-VOUS QUE LES BUREAUX D'ÉTUDE DE L'ÉVALUATION D'IMPACTS QUE VOUS CÔTOYEZ ?



Source : Question 4, enquête par questionnaire

- Q4.1 Informent le donneur d'ouvrage de tout conflit d'intérêts qui pourrait survenir dans l'accomplissement de leurs tâches ou entacher l'indépendance de leur analyse?
- Q4.2 Avertissent le donneur d'ouvrage du caractère incomplet des directives, des meilleures périodes d'étude de terrain, ainsi que lorsque les délais prévus sont inadaptés?
- Q4.3 Indiquent, tout au long des travaux et dans les rapports, les limites des résultats obtenus en fonction des difficultés rencontrées ainsi que la fiabilité des techniques mises en œuvre?
- Q4.4 Prennent des engagements réalistes au regard des objectifs à atteindre, des coûts et des délais dans les offres de services qu'ils produisent?
- Q4.5 S'assurent de la mise à jour et du suivi des méthodes mises en œuvre, en particulier des guides et protocoles reconnus par la profession?
- Q4.6 Mettent tout en œuvre pour qu'aucune information ne puisse être falsifiée par leur personnel ou leurs sous-traitants?

Sur les pistes de solution pour améliorer la pratique

Même si la conduite des ÉI suit, à plusieurs égards, les règles de bonne pratique, il y a place à l'amélioration, notamment en ce qui a trait à la disponibilité des ressources et à l'éthique professionnelle. Les répondants au questionnaire suggèrent diverses actions à poser pour améliorer la situation visant tant les professionnels que les bureaux d'étude.

Au sujet des *professionnels*, 36,3 % des énoncés recueillis (Question ouverte 3-1) ciblent les connaissances et le renforcement de leurs compétences. En ce sens, les répondants identifient la formation à l'éthique et aux outils et méthodes. Viennent ensuite les arguments d'ordre éthique, 25,3 % des énoncés prônant une amélioration de l'indépendance, de l'intégrité, des compétences, du contrôle et de l'imputabilité des professionnels. Enfin, 14,3 % des énoncés soulignent la révision de la pratique pour être plus efficiente, dont une meilleure considération des enjeux majeurs, y compris ceux qu'ils jugent actuellement sous-représentés comme les effets cumulatifs et les enjeux sociaux.⁷ Certains insistent sur la qualité de la participation autochtone.

Au sujet des *bureaux d'étude*, les répondants proposent (Question ouverte 4-1) : l'amélioration des connaissances et le renforcement des capacités, incluant la formation et la mise à jour des connaissances (28,8 % des énoncés), ainsi qu'une meilleure éthique avec plus d'intégrité, d'indépendance, d'imputabilité et de compétence (25,4 %). Suivent deux catégories : l'augmentation et l'amélioration des ressources disponibles pour faire ces études (21,1 %) et l'amélioration de la pratique, de la procédure légale ou du processus administratif (23,7 %).

Les cadres interrogés proposent un ensemble de mesures qui convergent vers celles soulevées par les répondants au questionnaire :

- le renforcement des capacités : formation initiale et continue, webinaires, formation aux outils et méthodes, partage d'information et d'expériences, production de guides de bonne pratique, harmonisation des programmes de formation avec les universités;
- la promotion de la rigueur : responsabilisation dans la qualité, implantation de l'assurance qualité, innovation et culture proactive vers le dépassement de la directive
- un accès à des ressources suffisantes : financement adéquat de l'ÉI, mise en réseau supérieure impliquant les clients, les bureaux d'étude, les universités et le gouvernement;
- une procédure et un processus plus clair : adaptation et amélioration du cadre juridico-administratif, renforcement du système d'adjudication des contrats publics, resserrement des critères de recevabilité des ÉI, amélioration du contenu des directives et encadrement du processus d'analyse.

Ainsi, en tenant compte des propos recueillis à ce jour, l'amélioration de la qualité des ÉI et de la pratique tant des professionnels que des bureaux d'étude, reposent essentiellement sur quatre axes (Tableau 1) : le renforcement des capacités, des engagements éthiques supérieurs, l'accessibilité à des ressources suffisantes et un changement de pratique pour une plus grande efficience.

⁷ Il convient ici de souligner que l'enquête par questionnaire a été menée la même année que l'entrée en vigueur du nouveau régime d'évaluation environnementale, ce qui peut avoir teinté certains commentaires touchant la procédure.

TABLEAU 1. LES AXES PRIORITAIRES EN VUE D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DES ÉTUDES ET DE LA PRATIQUE.

Axe prioritaire d'interventions	Contenu
Renforcement des capacités	Formation initiale en ÉI et coordination avec les universités Formation continue et soutenue en ÉI Formation en éthique professionnelle Échange et mise en valeur des bonnes pratiques
Engagements éthiques supérieurs	Intégrité et indépendance Contrôle et imputabilité Compétences (qualité et quantité) Promotion de la rigueur
Accessibilité à des ressources suffisantes	Budget et échéancier Information par échange et réseautage Ressources humaines
Changement de pratique pour une plus grande efficience	Cadrage sur les enjeux prioritaires Souplesse procédurale et processuelle Meilleure communication et implication Resserrement des critères de recevabilité des ÉI Encadrement du processus d'analyse

Révision des objectifs visés par l'exercice

La présente réflexion a pour objectif principale d'améliorer la qualité du produit de l'évaluation environnementale (les rapports d'ÉI) ainsi que celle du processus de décision (les analyses environnementales). Après l'analyse de l'information recueillie auprès des professionnels sondés et des cadres interrogés, l'objectif principal peut être complété de quatre sous-objectifs, à savoir :

- *Sous-objectif 1 : renforcer les capacités des professionnels et des organisations;*
- *Sous-objectif 2 : favoriser l'engagement éthique des professionnels et en stimuler le respect;*
- *Sous-objectif 3 : augmenter les ressources (temps, argent, information, compétence) mises à disposition pour favoriser la rigueur et l'excellence;*
- *Sous-objectif 4 : changer la pratique pour plus d'efficience.*

Le CCRP est bien conscient que certains de ces sous-objectifs ou des éléments de leur contenu ne pourront pas être atteints avec l'adoption d'un système géré éventuellement par l'AQÉI, car ils dépendent grandement de facteurs externes qui appartiennent au contexte.

La situation vécue au Québec ne semble pas exceptionnelle. Dans le domaine de l'évaluation d'impacts et référant ici à l'ensemble du processus depuis l'avis de projet jusqu'à la décision, on assiste un peu partout à travers le monde à une délégation de certains pouvoirs assumés historiquement par l'État vers le secteur privé ou associatif, et à une réduction des ressources dédiées aux ÉI et à leurs analyses. Ce travail sous fortes contraintes amène les professionnels à joindre, plusieurs diront à juste titre, les équipes-projets plus tôt, question à la fois d'en influencer la conception et d'accroître le temps disponible pour bien en évaluer les incidences.

Cette délégation de pouvoir, jumelée à la recherche incessante d'une plus grande efficience, peut avoir des effets pervers sur l'image de la pratique que se font différents acteurs de l'ÉI : doute sur l'indépendance des bureaux d'étude face aux promoteurs et apparence de conflits d'intérêt, études réalisées de façon expéditive, parfois en temps inopportun, avec des données incomplètes et difficilement compréhensibles pour les néophytes, manque d'information à des moments charnières comme à celui de la consultation publique, devis trop contraignants en

raison d'une méconnaissance des ÉI par les promoteurs, délai d'analyse des dossiers insuffisant pour bien évaluer les incidences d'un projet, etc. Ces observations sont d'ailleurs conformes à ce qu'ont révélé nos enquêtes.

Se pose alors la question : Quels sont les pistes possibles que l'AQÉI, en tant qu'association professionnelle, pourrait emprunter pour améliorer la pratique de l'ÉI? Avant de définir les scénarios possibles d'intervention pour l'AQÉI, expliquons ce qu'est la reconnaissance professionnelle pour le CCRP et présentons succinctement les modèles qui existent actuellement à travers le monde.

SRP : Définition et modèles d'application

Par reconnaissance professionnelle, le CCRP entend :

« un titre octroyé par une organisation à un professionnel ou à un bureau d'étude en raison de ses connaissances et de ses compétences. En recevant ce titre, la personne physique ou morale adhère aux valeurs éthiques, au code de bonnes pratiques et aux standards de qualité définis par cette organisation, qui de son côté reconnaît formellement ses compétences. Une reconnaissance professionnelle est un privilège. Il revient à la personne qui en est bénéficiaire d'agir en tout temps de façon exemplaire et de répondre aux devoirs et obligations que lui impose l'organisation. » (AQÉI-CCRP, 2018).

Plusieurs organisations gouvernementales et civiles ont opté pour la mise en place d'une telle reconnaissance professionnelle en ÉI, par le biais d'une certification ou d'une accréditation qui peut être attribuée à des individus, à des bureaux d'étude et parfois même aux deux. Le tableau 2 collige l'information à ce sujet. Nous présentons ci-dessous un exemple pour chacune de ces catégories.

TABLEAU 2. QUELQUES SRP EN ÉVALUATION D'IMPACTS DANS LE MONDE, CLASSÉS SELON LEUR CARACTÈRE (VOLONTAIRE OU OBLIGATOIRE) ET LES PERSONNES VISÉES.

	Visant les professionnels	Visant les professionnels et les bureaux d'étude	Visant les bureaux d'étude
Reconnaissance volontaire	Australie ² , Chine (Hong Kong), Nouvelle-Zélande,	Royaume-Uni ¹	France, Royaume-Uni
Reconnaissance obligatoire	Afrique du Sud, Belgique (Flandres), Burundi, Chine, El Salvador, Estonie, Inde, Indonésie, Japon, Kenya, Malaisie, Mozambique, Myanmar, Nigeria, Ouganda, Pérou, Philippines, République tchèque, Tanzanie, Thaïlande, Vietnam	Bénin, Burkina Faso, Gabon, Guinée Conakry, République centrafricaine, Sénégal, Togo	Belgique (Wallonie) et Belgique (Bruxelles-capitale), Côte d'Ivoire, Liban, Maroc,

¹ Des organisations d'ailleurs dans le monde peuvent adhérer au programme EIA Quality-Mark de l'IEMA (www.iema.net).

² L'Australie et la Nouvelle-Zélande partagent la même SRP volontaire.

Sources : Recherches du CCRP, Fothergill (2019), André *et al.* (2020, chap. 4).

L'*International Association for Impact Assessment* (IAIA), à laquelle l'AQÉI est affiliée, invite ses membres à signer un code de conduite en même temps que leur demande d'adhésion. Le signataire accepte alors de respecter les règles définies par l'association. Advenant le dépôt d'une plainte, la constitution *ad hoc* d'un comité d'examen est prévue. Si le membre était reconnu fautif, son adhésion pourrait lui être retirée.

Reconnaissance volontaire des professionnels – L'*Environment Institute of Australia and New Zealand* (EIANZ), une association de professionnels de l'environnement, a mis sur pied et opère le programme *Certified Environmental Practitioner* (CEnvP).⁸ Pour obtenir la certification, un individu doit démontrer son professionnalisme au-delà des diplômes et avoir été jugé à son mérite professionnel et à son expérience par d'autres praticiens. Il doit adhérer à un code d'éthique et s'engager à suivre une formation continue. Le renouvellement de la certification est aux deux ans.

Plus près de nous, il y a deux modèles qui ne sont pas spécifiques à l'ÉI, mais qui méritent notre attention. D'une part, Éco Canada offre une certification générale de *Spécialiste en environnement* (SE).⁹ L'adhésion est individuelle et volontaire. Pour postuler, le demandeur soumet un dossier comportant son curriculum vitae, un questionnaire d'auto-évaluation de ses compétences et trois références professionnelles. Il adhère à un code de déontologie et choisit cinq spécialités. Il doit démontrer qu'il détient au moins cinq années d'expérience de travail récent en environnement au Canada, acquises au cours des dix dernières années. De la formation continue est exigée annuellement pour maintenir la certification. Un titre de *Spécialiste en environnement en formation* (SEf) est disponible lorsque tous les critères ne sont pas remplis. La procédure de certification prend de 4 à 6 semaines et doit être renouvelée annuellement. D'autre part, l'Association québécoise de vérification environnementale (AQVE) offre une certification volontaire d'évaluateur environnemental de site (EESA) qui comprend une catégorie junior. Pour pouvoir y souscrire, les candidats doivent soumettre une attestation d'études universitaires pertinentes ainsi qu'une preuve d'expérience de travail en environnement. Le nombre d'années de travail requis dépend du niveau universitaire du diplôme : 5 ans d'expérience pour un candidat avec un baccalauréat et 4 années pour le détenteur d'une maîtrise. De plus, il doit avoir participé à au moins huit évaluations environnementales de site complètes pour un minimum de 40 jours. Il doit aussi compléter et réussir une formation offerte par l'AQVE. Des critères différents s'appliquent pour les juniors. La procédure de certification s'échelonne sur plusieurs mois.

Reconnaissance obligatoire des professionnels – En 2018, l'Afrique du Sud a choisi de mettre en place un système de certification des professionnels qui sera obligatoire à compter de l'année 2020. Par règlement, l'État a désigné l'Association des professionnels de l'évaluation environnementale d'Afrique du Sud (EAPASA) en tant qu'autorité unique d'enregistrement des praticiens de l'évaluation environnementale (PAE) pour une période de 5 ans.¹⁰ Il lui revient de certifier les praticiens sur la base de leurs compétences et en utilisant des principes de reconnaissance des acquis. La reconnaissance est renouvelable. Si durant cette période des plaintes sont reçues ou si le professionnel a contrevenu à ses obligations, l'association met sur pied un comité de révision qui étudie le dossier selon les exigences règlementaires. Le professionnel concerné peut interjeter appel de la décision ainsi rendue.

Reconnaissance volontaire visant les bureaux - Après avoir étudié la question (Lavoux et Féménias, 2011), la France proposait un système volontaire d'adhésion des bureaux aux bonnes pratiques en évaluation environnementale. La *Charte d'engagement des bureaux d'étude en matière d'évaluation environnementale*¹¹ expose les principes d'une bonne pratique selon les standards reconnus et inclut des règles éthiques. Le bureau d'étude peut y adhérer s'il le souhaite. Il suit alors les principes édictés sur l'honneur, aucun mode de contrôle ou système de plaintes n'ayant été prévu. Au Royaume-Uni, le système *EIA Quality Mark*, mis en place par l'IEEMA, est plus rigoureux. Si l'adhésion y est

⁸ <https://www.cenvp.org/>

⁹ Eco Canada évalue actuellement la pertinence de mettre en place un volet spécifique aux ÉI (Lina Lachapelle, comm. pers., mars 2019). À notre connaissance, cette organisation n'a pas connu de succès au Québec depuis sa mise en place.

¹⁰ <https://www.eapasa.org/index.php/documents>

¹¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-dengagement-des-bureaux-detudes>

volontaire, les organisations membres sont soumises au respect d'engagements ainsi qu'à un suivi serré de leur performance. Leurs engagements sont revus par un comité indépendant. Les membres s'engagent non seulement à viser de meilleures évaluations et de meilleurs rapports, mais aussi à contribuer activement à l'amélioration de la pratique en stimulant des échanges entre les membres.¹²

Reconnaissance obligatoire visant les bureaux – En région Wallonne, les bureaux d'étude doivent être agréés dans une catégorie de projets pour faire partie de la liste publique et ainsi avoir le droit de pratiquer. La procédure d'auteurs agréés fait l'objet d'un règlement du gouvernement régional.¹³ L'agrément est donné sur la base de l'expertise des bureaux et de l'équipement dont ils disposent. Ce droit de pratique est attribué pour une durée limitée avec possibilité de renouvellement. Lorsque le gestionnaire du processus juge une ou plusieurs études d'incidences insuffisantes ou incomplètes, le Ministre adresse alors à son auteur un avertissement. Il peut alors, pendant la durée de l'agrément, et après avoir invité le bureau à faire valoir ses explications, modifier, suspendre ou retirer le droit d'exercice du bureau fautif, de manière partielle ou totale.

Reconnaissance obligatoire des professionnels et des bureaux – Au Bénin¹⁴, la conduite des études d'évaluation environnementale est subordonnée à l'obtention préalable d'un agrément délivré par arrêté du Ministre responsable de l'environnement à la suite d'une étude de dossier faite par une commission technique. Peuvent être agréés des consultants individuels ou des bureaux d'étude pour une durée de cinq ans renouvelables. Un fichier de gestion des agréments est tenu et mis à jour par l'Agence béninoise pour l'environnement. De même, l'exercice de l'activité d'auditeur en environnement ou la conduite de toute mission d'audit environnemental est subordonné à la détention préalable d'un agrément. Les bureaux d'étude et consultants étrangers qui interviennent au Bénin pour la réalisation d'une évaluation environnementale doivent s'associer à un bureau d'étude agréé ou à un expert individuel national agréé.

La présentation de ces quelques cas et la consultation de l'étude de Fothergill (2019) met en évidence que la très grande majorité des SRP mis en place comportent :

- 1. des conditions d'adhésion qui concernent le diplôme obtenu, l'expérience professionnelle et les compétences en ÉI, et qui prévoient la constitution d'un dossier de candidature et la paiement des frais d'ouverture;*
- 2. des obligations qui orientent les professionnels ou les bureaux agréés vers de meilleures pratiques en requérant la signature d'un code de conduite, le respect de valeurs éthiques et la mise à jour des connaissances;*
- 3. un système d'évaluation de la performance, au moment du renouvellement (généralement aux 3 ans), ou de contrôle, en cas de plaintes ou de dérogation d'un professionnel ou d'un bureau à ses obligations. Le cas échéant, des sanctions peuvent lui être imposées pouvant aller jusqu'au retrait du droit d'utiliser le titre précédemment octroyé, voire du droit d'exercice dans le cas où les systèmes en place sont obligatoires.*

¹² Par exemple, consulter la liste d'articles rédigés par les membres pour stimuler les discussions et améliorer la pratique sur le site de IEMA (<https://www.iema.net/eia-quality-mark/eia-quality-mark-resource-articles>)

¹³ http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/aerw/eietoolkit/auteur/fr_auteur.htm

¹⁴ <https://sgg.gouv.bj/recherche/?type=decret&begin=2017-07-06&end=2017-07-06&keywords=organisation+des+proc%C3%A9dures+de+l%27%C3%A9valuation+environnementale>

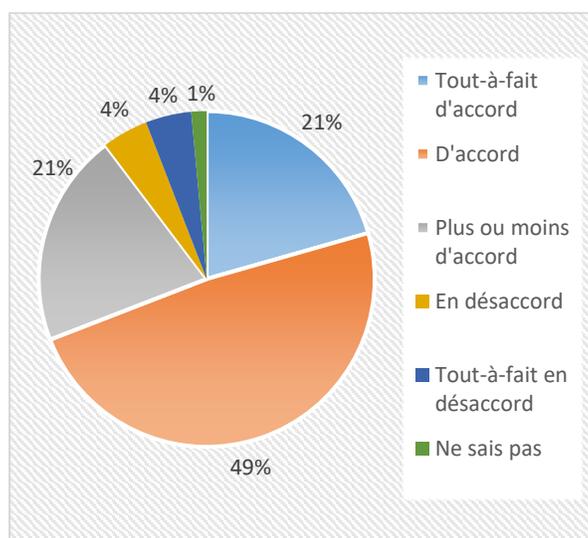
Proposition de scénarios

L'enquête par questionnaire et les entretiens nous permettent de définir des scénarios qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs fixés. Tout d'abord, l'appui en faveur de la mise en place d'un SRP est fort élevé tant parmi les répondants au questionnaire (Figure 5), que parmi les cadres interrogés (Figure 6).

Bien qu'il n'y ait pas unanimité, ce sont 70 % des répondants qui se disent tout-à-fait d'accord ou d'accord avec la mise en place d'un SRP, contre 8 % qui se disent en désaccord ou totalement en désaccord. Les arguments formulés pour chacune des positions sont éclairants (Question ouverte 14-1) :

- (1) D'accord ou tout-à-fait d'accord : Les principaux arguments sont à l'effet qu'un tel système améliorerait la qualité actuellement très variable des ÉI, permettrait de reconnaître leurs compétences et leur professionnalisme, encouragerait l'établissement d'une certaine normalisation de la pratique, et augmenterait la crédibilité et la confiance envers les personnes reconnues. Ensemble, ces arguments représentent 72 % des énoncés recueillis.
- (2) Plus ou moins d'accord : Ces répondants soulignent leur manque de confiance envers la mise en place et la gestion d'un SRP et doutent de sa crédibilité. Ils sont sceptiques quant à l'atteinte des objectifs visés entre autres d'une meilleure protection de l'environnement et de la réalisation de meilleures ÉI. Ces deux catégories d'arguments représentent 60 % des énoncés recueillis.
- (3) Désaccord ou tout-à-fait en désaccord : Il y a peu d'arguments en défaveur d'un SRP. Le principal (60 % des énoncés) fait référence à la création d'un corporatisme, à la pertinence faible ou nulle, pour un professionnel qui est déjà membre d'une corporation ou d'une association professionnelle, de se joindre à un SRP en ÉI, ainsi qu'aux relations négatives que la RP pourrait créer entre divers professionnels.

FIGURE 5. ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LA MISE EN PLACE D'UN SRP ?

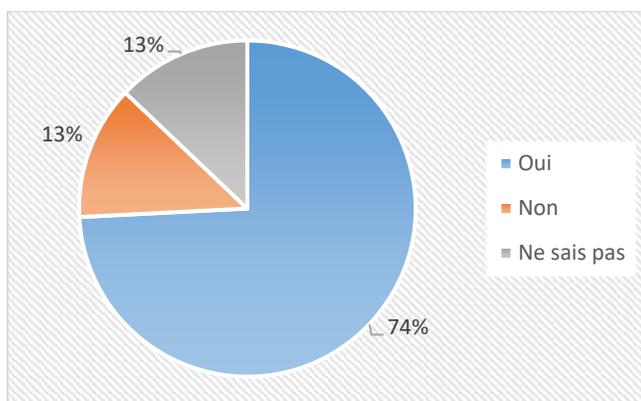


Source : Question 14, enquête par questionnaire

Pour leur part, les cadres interrogés donnent un appui très important à la mise en place d'un SRP (Figure 6). 74 % d'entre eux voient d'un bon œil la mise en place d'un SRP contre seulement 13 % qui ne le voient pas ainsi et 13 % qui ne savent pas. Diverses raisons fondent leurs positions :

- (1) Voit d'un bon œil : Les principales raisons sont qu'un SRP assurerait la normalisation, l'uniformisation et l'harmonisation de la pratique ainsi que la reconnaissance des compétences et du professionnalisme; elle mettrait les évaluateurs à l'abri d'influences extérieures et favoriserait une meilleure éthique, une plus grande indépendance et l'imputabilité des personnes reconnues; elle augmenterait la crédibilité et la confiance envers les bureaux et les professionnels, améliorerait l'image des bureaux et susciterait une meilleure protection de l'environnement. Ces arguments représentent 74 % des déclarations des cadres.
- (2) Ne voit pas d'un bon œil : La principale raison évoquée est le scepticisme sur l'efficacité d'un tel système et sa capacité à atteindre les objectifs visés qui sont ceux d'amélioration de la qualité des ÉI. Ceux qui n'y croient pas estiment qu'il n'aurait qu'un effet cosmétique, sans plus, augmenterait la bureaucratie et engendrerait des problèmes financiers et structurels.
- (3) Ne sait pas : Essentiellement deux raisons expliquent la position mitigée exprimée par 13 % des cadres : le scepticisme quant à l'efficacité du SRP à régler le problème éthique du professionnel, ce qui n'est pas à leurs yeux un enjeu, et sa capacité à atteindre les objectifs visés ; ou le manque d'information sur les tenants et aboutissants du SRP pour faire un choix éclairé.

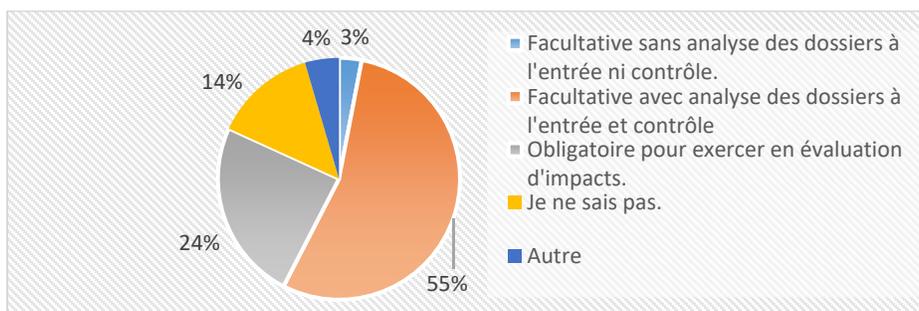
FIGURE 6. VOYEZ-VOUS D'UN BON ŒIL LA MISE EN PLACE D'UN SRP ?



Source : Questions 11, Entretien avec les cadres

Advenant la mise en place d'un SRP, les répondants au questionnaire sont plus divisés sur le modèle à retenir (Figure 7). 55 % des répondants souhaiteraient une reconnaissance facultative avec une analyse des dossiers à l'entrée et un contrôle, alors que 24 % verraient plutôt la mise en place d'un SRP obligatoire. Seulement 4 % des répondants seraient en faveur d'un SRP sans examen de dossier et sans contrôle.

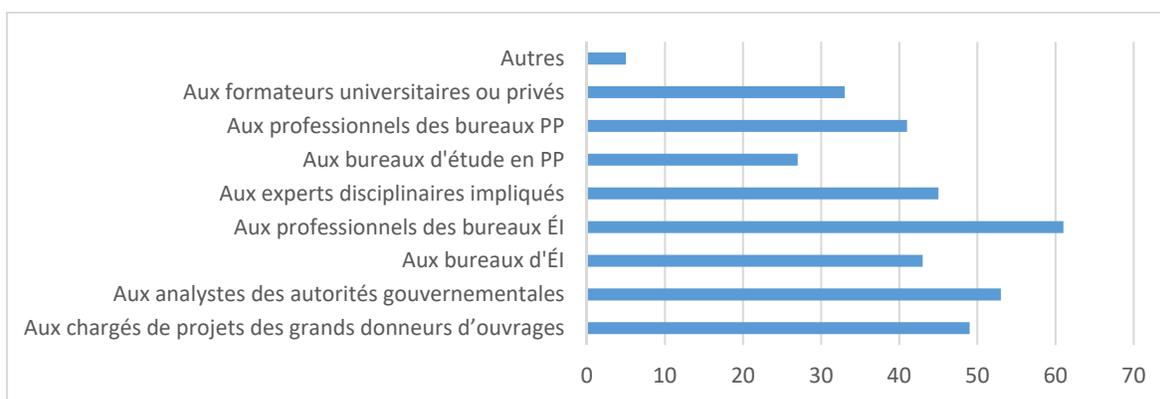
FIGURE 7. DE CES TROIS OPTIONS, LAQUELLE PRIVILÉGIEZ-VOUS ?



Source : Question 15, Enquête par questionnaire

Par ailleurs, les répondants au questionnaire croient que certains groupes devraient être prioritairement ciblés par une reconnaissance professionnelle (Figure 8). Ils ciblent les professionnels avant les bureaux d'étude, que ce soit en ÉI ou en participation publique. Pour eux, un SRP devrait s'adresser, par ordre décroissant d'importance, aux professionnels des bureaux d'ÉI (89,7 % des répondants) et aux analystes des différentes autorités gouvernementales et paragonnementales¹⁵ (77,9 %). Ensuite, nous retrouvons les chargés de projets des grands donneurs d'ouvrage (66,2 %), les bureaux d'étude d'impacts eux-mêmes (63,2 %) et les professionnels des bureaux d'étude en participation publique (60,3 %). Enfin, moins de 50 % des participants ont indiqué qu'un SRP devrait s'adresser aux formateurs universitaires ou privés (48,5 %) et aux bureaux d'étude en participation publique (39,7 %).

FIGURE 8. À QUI DEVRAIT S'ADRESSER UN SRP ?

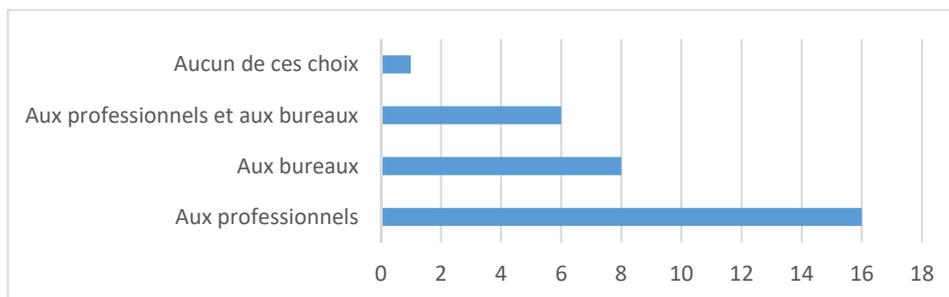


Source : Question 9, Enquête par questionnaire. Plusieurs réponses possibles.

Pour leur part, les cadres visent dans une très large mesure les professionnels avant les bureaux d'étude (Figure 9). Pour eux, le SRP devrait d'abord et avant tout leur être adressé (49 %), ensuite aux bureaux d'études eux-mêmes (26 %) et enfin aux deux (19 %), et ceci afin d'établir une base commune entre bureaux et professionnels. De plus, 6 % d'entre eux n'ont opté pour aucun des choix au motif qu'un SRP pénaliserait les nouveaux professionnels.

¹⁵ Nous référons ici aux analystes des différentes autorités gouvernementales, incluant ceux des administrations autochtones, du MELCC, du BAPE, des autres ministères ainsi que des directions régionales.

FIGURE 9. CROYEZ-VOUS QU'UN TEL SYSTÈME DEVRAIT S'ADRESSER AUX PROFESSIONNELS, AUX BUREAUX D'ÉTUDE OU ENCORE AUX DEUX ?



Source : Question 12, Entretien des cadres

Les professionnels sont les premiers visés parce que, de l'avis des répondants, ils effectuent les ÉI et détiennent l'expertise. Ils peuvent changer de bureaux ou d'organisation, cela simplifierait donc le fonctionnement du SRP. Ce sont leurs compétences qu'il faut améliorer. Pour eux, l'accréditation serait une responsabilité individuelle. Choisir de l'appliquer aux professionnels serait plus juste, car cela éviterait de favoriser les grandes firmes qui, elles, auraient les ressources suffisantes, et ce au détriment des petits bureaux et des travailleurs autonomes aux ressources beaucoup plus limitées.

Pour les répondants qui préfèrent un SRP visant les bureaux d'étude, un tel système ne serait pas nécessaire pour les professionnels puisque les bureaux les embauchent déjà et que ces derniers peuvent influencer grandement leur indépendance de travail. Pour eux, un SRP permettrait aussi d'éliminer du marché les bureaux qui effectueraient un travail de mauvaise qualité, d'établir un niveau « plancher » de qualité des ÉI et de mettre en valeur leur expertise.

À la lumière de ces résultats, le CCRP exclut d'office un SRP volontaire sans analyse des dossiers à l'admission et contrôle de qualité. Il estime qu'un tel système serait essentiellement cosmétique et que l'engagement des parties ne saurait augmenter la confiance des acteurs et la crédibilité du processus. Il exclut également un SRP obligatoire visant les bureaux d'étude. De tels systèmes sont toujours gérés par l'administration publique, pas par un autre type d'organisation, incluant une association professionnelle.

Le CCRP a choisi d'étudier plus en détails quatre scénarios : (1) le Statu quo plus, (2) un SRP volontaire visant les professionnels, (3) un SRP obligatoire visant les professionnels et (4) un SRP volontaire visant les bureaux d'étude.

Scénario 1. Statu quo plus – L'AQÉI ne met pas en place un SRP. Elle intervient plutôt de façon plus soutenue au renforcement des capacités, y compris en éthique, tant auprès des professionnels que des bureaux d'étude. L'AQÉI fait la promotion de sa démarche auprès des donneurs d'ouvrage.

Scénario 2. SRP volontaire visant les professionnels – L'AQÉI met en place un SRP auquel les professionnels qui le désirent pourraient adhérer sur une base volontaire. Ce système inclurait une analyse des dossiers à l'entrée et un contrôle de qualité, un programme de renforcement des capacités, y compris en éthique, ainsi qu'une façon de reconnaître un professionnel certifié.

Scénario 3. SRP obligatoire visant les professionnels – L'AQÉI met en place et gère un SRP auquel les professionnels devraient obligatoirement adhérer pour avoir le droit d'exercer. Ce système, de type corporation professionnelle,

inclurait une analyse des dossiers à l'entrée et un contrôle de qualité, un programme de renforcement des capacités, y compris en éthique, ainsi qu'une reconnaissance professionnelle ayant un statut légal.

Scénario 4. Un SRP volontaire visant les bureaux d'étude – L'AQÉI met en place un SRP auquel les bureaux qui le désirent pourraient volontairement adhérer. Ce système inclurait une analyse des dossiers à l'entrée et un contrôle de qualité, un programme de renforcement des capacités destiné aux professionnels de ces bureaux, y compris en éthique, ainsi qu'une façon de reconnaître un bureau accrédité. Par ailleurs, les cadres interrogés sont partagés quant au mode d'adhésion des bureaux d'étude à un SRP (Question 13, Entretiens). Si 48 % d'entre eux croient qu'elle devrait se faire sur une base volontaire, 45 % croient qu'elle devrait être obligatoire et 7 % sont indécis.

Quel que soit le scénario retenu avec SRP, l'AQÉI devra (1) préciser à quels professionnels le système retenu s'adresse, (2) faire la promotion de sa démarche auprès des donneurs d'ouvrage et (3) prévoir une période de renouvellement de 3 à 5 ans. Par ailleurs, selon Fothergill (2019 :21), les cas d'exclusion d'un professionnel seraient rarissimes, même quand, à l'évidence, sa pratique en ÉIE est de piètre qualité et inadéquate. Les sanctions seraient donc rarement appliquées.

Analyse des forces et des faiblesses des scénarios proposés

Nous nous proposons maintenant d'identifier les forces et avantages, ainsi que les faiblesses et désavantages, de chacun de ces scénarios. Les différentes forces et faiblesses ont été recueillies lors de l'enquête par questionnaire, des entretiens, des réflexions du CCRP et des commentaires du c.a. de l'AQÉI. À l'occasion, nous y avons ajouté des éléments provenant de la littérature.

Scénario 1. *Statu quo plus*

Le *statu quo* n'était pas abordé dans le questionnaire que nous avons soumis. Toutefois, nous croyons que ce scénario pourrait intéresser les 8 % des répondants qui se sont dits en désaccord avec la mise en place d'un SRP ainsi que les 13 % des cadres qui ne voient pas d'un bon œil un SRP.

Forces et avantages

- Aucun ajustement structurel requis
- Souple, économique et ouvert à tous
- Encouragement à la formation continue et au renforcement des capacités

Ce scénario demande (1) la mise en place d'un programme annuel de renforcement des capacités, incluant un volet en éthique et une offre visant spécifiquement les professionnels peu expérimentés, en sus de l'offre actuelle, (2) un programme de reconnaissance de l'excellence professionnelle qui touche l'ensemble des membres, et (3) une adhésion forte des professionnels à ces activités.

Faiblesses et désavantages

- Faible incidence sur la qualité du travail
- Reconnaissance et mise en valeur limitée de la qualité du travail
- Aucune ou légère augmentation de la reconnaissance sociale
- Aucun accroissement de la confiance des acteurs
- Aucun accroissement de la crédibilité des études ou des professionnels
- Non garant d'une meilleure pratique

Ce scénario demande peu de changements, en conséquence, il générerait peu de changements dans la pratique. Il est improbable qu'il ait une incidence notable sur la qualité du travail accompli et qu'il augmente la reconnaissance sociale des professionnels ou des bureaux d'étude, ou encore la confiance des acteurs et de la crédibilité des études et des professionnels.

Le CCRP estime que le scénario 1, Statut quo plus, s'il n'était pas retenu, pourrait servir d'étape intermédiaire à la mise en place d'un des autres scénarios qui comportent tous un SRP.

Scénario 2. SRP volontaire visant les professionnels

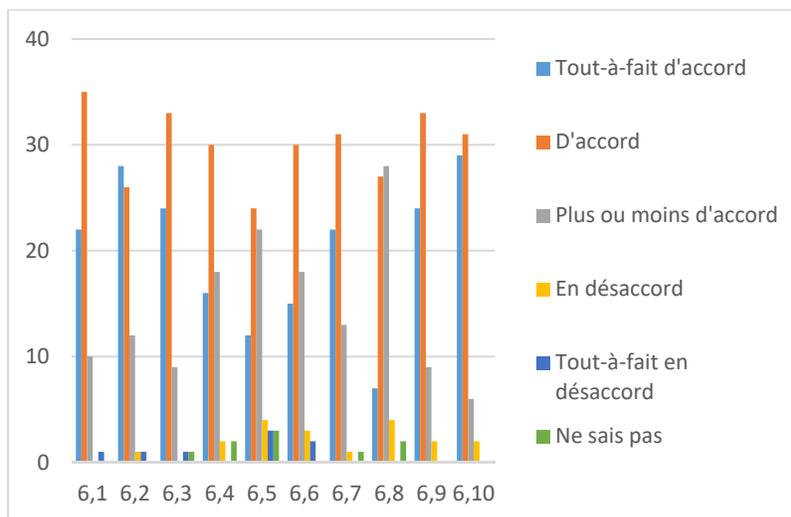
Forces et avantages

- Système souple, économique et ouvert à tous
- Contraintes minimales pour avoir une crédibilité sociale et professionnelle
- Accroissement de la confiance des acteurs
- Encouragement à la formation continue et au renforcement des capacités
- Reconnaissance et mise en valeur de la qualité du travail
- Crédibilité des études et des professionnels

Les répondants au questionnaire (Question ouvert 15-1) qui favorisent un SRP volontaire avec une analyse du dossier à l'entrée et un contrôle de la qualité estiment qu'il s'agit d'un système souple, économique et accessible à tous, qui peut être mis en place de façon graduelle. Pour eux, il s'agit d'un système qui impose un minimum de contraintes pour être crédible socialement et professionnellement.

Plus de 78 % des répondants au questionnaire se disent tout-à-fait d'accord ou d'accord avec l'idée que les principaux avantages d'un SRP visant les professionnels sont (Figure 10) : l'accroissement de la confiance des employeurs et donneurs d'ouvrage envers les personnes reconnues; l'accroissement de la confiance du public envers les analyses produites par des spécialistes reconnus; l'encouragement à poursuivre sa formation et mettre à jour ses connaissances; la reconnaissance formelle des compétences des professionnels; et une plus grande crédibilité auprès des instances gouvernementales.

FIGURE 10. À QUEL POINT ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LES AVANTAGES SUIVANTS QUE PEUT APPORTER LA MISE EN PLACE D'UN SRP VISANT LES PROFESSIONNELS ?



Source : Question 6, Enquête par questionnaire

- Q6.1 Un accroissement de la confiance des employeurs et donneurs d'ouvrage envers les personnes reconnues.
- Q6.2 Un accroissement de la confiance du public envers les analyses produites par des spécialistes reconnus.
- Q6.3 Un encouragement à poursuivre sa formation et mettre à jour ses connaissances.
- Q6.4 La démonstration pour un employeur de l'engagement du professionnel envers une gestion plus responsable de l'ÉI.
- Q6.5 Pour le maître d'ouvrage et le décideur, une réduction des risques d'incidents environnementaux imprévus qui pourraient résulter en des poursuites légales.
- Q6.6 Un plus grand respect de l'environnement et de la communauté dans l'analyse des projets.
- Q6.7 Un encouragement à afficher son professionnalisme
- Q6.8 Un accès supérieur à des opportunités d'affaires
- Q6.9 Une reconnaissance formelle de ses compétences dans un secteur donné.
- Q6.10 Une plus grande crédibilité auprès des instances gouvernementales.

Suivent avec plus 66 % des répondants, la démonstration pour un employeur de l'engagement du professionnel envers une gestion plus responsable de l'ÉI; un encouragement à afficher son professionnalisme; et le gage de professionnels qui favorisent un plus grand respect de l'environnement et de la communauté dans l'analyse des projets. Les avis sont nettement plus partagés (environ 50 %) lorsqu'il est question qu'un SRP donne aux professionnels reconnus un accès supérieur à des opportunités d'affaires et, pour le maître d'ouvrage et le décideur, entraîne une réduction des risques d'incidents environnementaux imprévus qui pourraient résulter en des poursuites légales.

Les cadres (Question 8) voient comme avantages de la mise en place d'un SRP pour les professionnels, en priorité des bénéfices pour eux-mêmes par la reconnaissance de leur formation, de leur compétence, de leur crédibilité, de leur sensibilité aux ÉIE et de leur statut (41,2 % des énoncés recueillis). Ils estiment que la procédure et le processus d'ÉIE pourraient être améliorés par un meilleur encadrement ainsi que par l'application du SRP et l'uniformisation des pratiques (18,5 %). Un SRP renforcerait la pratique éthique en favorisant l'indépendance, la rigueur et l'imputabilité (16,9 %). Enfin, il influencerait le marché en donnant un avantage compétitif aux professionnels accrédités et en ayant des incidences sur l'embauche (12,3 %). Il élèverait également la qualité des études (10,8 %).

Faiblesses et désavantages

- Coûts et bureaucratie pour les professionnels intéressés
- Accroissement de l'imputabilité du travail accompli
- Exclusion de professionnels non reconnus (accrédités vs non accrédités)
- Modification des rapports de travail
- Limites à l'innovation
- Craintes et incertitudes au regard des modalités d'accès au SRP et de sa gestion
- Favoritisme envers les grandes firmes avec risque accru de corruption
- Non garant d'une meilleure pratique

Des désavantages d'un SRP visant les professionnels ont été identifiés par les répondants au questionnaire (Question ouverte 6-1). Nous avons regroupé ces faiblesses en trois thèmes :

- (1) Les impacts potentiels pour eux-mêmes (43,3 % des énoncés recueillis) : cette catégorie inclut d'une part, la bureaucratie et les ressources (t, \$) afférentes à l'adhésion et au maintien de la RP, et d'autre part, les incidences sur leur pratique, dont une imputabilité de leur travail, une contrainte à l'innovation, une exclusion de professionnels compétents non reconnus des équipes de travail, ainsi qu'une modification des rapports entre les intégrateurs et les experts disciplinaires.
- (2) Les impacts liés au SRP, à son existence et à son fonctionnement (46,3 %) : Pour les répondants, l'instrument n'est pas garant d'une meilleure pratique. Sa mise en œuvre et sa gestion exigerait la définition de critères d'admissibilité justes et équitables, dont une prise en compte à la fois des diplômes et des acquis, y compris hors-Québec. L'organisme responsable devrait exercer un contrôle serré, incluant l'analyse des dossiers, de façon à assurer rigueur et crédibilité au SRP. Enfin, la reconnaissance d'un tel SRP par tous les acteurs de l'ÉI n'est pas acquise.
- (3) Les effets sur le marché de l'ÉI (10,4 %) : Cette catégorie inclut la crainte qu'un SRP favorise les grands bureaux d'étude au détriment des petits, et qu'il puisse aussi ouvrir la porte à la corruption sous la forme d'abus de pouvoir et de conflits d'intérêt.

Les propos recueillis auprès des cadres interrogés convergent vers ceux des répondants au questionnaire.

- (1) Il y a d'abord les incidences sur les professionnels eux-mêmes (44,9 % des énoncés recueillis) qui incluent d'une part, les frais encourus et la bureaucratie, et d'autre part, une influence sur leur pratique en raison du temps à consacrer à la formation continue, de l'exclusion possible de confrères et des contraintes à l'innovation.
- (2) Les impacts liés à la mise en place et fonctionnement du SRP (30,6 %). Ils se questionnent sur les critères d'adhésion qui seraient difficiles à définir, sur les réels bénéfices d'un tel système et sur le corporatisme qu'il pourrait générer. Certains estiment que le SRP devrait plutôt s'adresser aux bureaux d'étude.
- (3) Les effets sur le marché de l'ÉI (4,1 %) sont peu mentionnés. Pour ces cadres, un tel système peut devenir invivable pour les plus petites firmes si les conditions d'adhésion sont trop restrictives.

- (4) Il y a une perception plutôt positive (20,4 %), venant en majorité de cadres du secteur public, à l'effet qu'il n'y aurait aucun désavantage à un SRP visant les professionnels, en autant que celui-ci n'entraîne pas de délais supplémentaires à la procédure d'ÉI. Au contraire, ils y voient un meilleur recrutement et un encadrement de la profession ainsi qu'une amélioration de la pratique.

Scénario 3. SRP obligatoire visant les professionnels

Forces et avantages

- Rigueur de l'encadrement et du contrôle
- Accès équitable pour tous les professionnels
- Accroissement de la confiance des acteurs
- Obligation de formation continue et de renforcement des capacités
- Reconnaissance et mise en valeur de la qualité du travail
- Crédibilité du SRP, des études et des professionnels

Les tenants d'un SRP obligatoire qui ont répondu au questionnaire (Question ouverte 15-1) soulignent la rigueur de l'encadrement et du contrôle qu'un SRP obligatoire impose, ils jugent que c'est un système équitable d'accès au marché (tous les professionnels ayant les mêmes exigences et obligations), et ils estiment que c'est la seule façon de rendre le SRP vraiment crédible et de gagner la confiance des acteurs.

Afin d'éviter les répétitions et pour une analyse plus détaillée des aspects avec lesquels les répondants au questionnaire et les cadres interrogés sont d'accord avec un SRP visant les professionnels, nous vous référons au scénario 2 – Forces et avantages.

Faiblesses et désavantages

- Coûts et bureaucratie pour tous les professionnels
- Accroissement de l'imputabilité du travail accompli
- Modification des rapports de travail dénoncé interprofessionnels
- Craintes et incertitudes au regard des modalités d'accès au SRP et de sa gestion
- Mal adapté aux origines multidisciplinaires des professionnels
- Corporatisme
- Non garant d'une meilleure pratique

Le caractère obligatoire de ce modèle est commenté par quelques répondants au questionnaire. Ces derniers s'opposent explicitement à un SRP obligatoire en raison du caractère multidisciplinaire de l'ÉI et du corporatisme auquel il pourrait conduire.

Afin d'éviter les répétitions et pour une analyse plus détaillée des aspects avec lesquels les répondants au questionnaire et les cadres interrogés sont d'accord avec un SRP visant les professionnels, nous vous référons au scénario 2 – Faiblesses et désavantages.

Scénario 4. Un SRP volontaire visant les bureaux d'étude

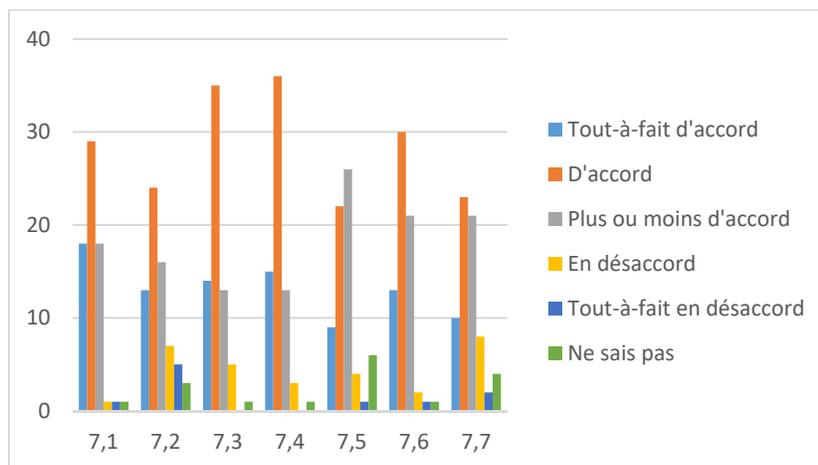
Forces et avantages

- Augmentation de la crédibilité
- Accroissement de l'imputabilité
- Meilleure qualité des ÉI
- Reconnaissance de l'expertise
- Promotion des compétences
- Établissement de normes de pratique et amélioration de l'éthique
- Saine émulation dans la compétition
- Accroissement de l'équité dans le processus d'appel d'offre

Les répondants au questionnaire (Question 15-1) qui favorisent un SRP volontaire avec une analyse du dossier à l'entrée et contrôle de qualité estiment que ce système est souple, économique et inclusif, qui peut être mis en place de façon progressive. Pour eux, il s'agit du SRP dont les exigences constituent le minimum requis pour que le SRP soit crédible, tant socialement que professionnellement.

Plus de 63 % des répondants au questionnaire sont d'accord ou tout-à-fait d'accord pour affirmer qu'un SRP appliqué aux bureaux d'étude entraînerait (Figure 11) une plus grande crédibilité auprès des donneurs d'ouvrage, des décideurs et du public en général (75 % des répondants), un accroissement de leur responsabilité en ce qui concerne les résultats des ÉI (72,1 %), une meilleure qualité des évaluations (69,1 %) et une amélioration de l'image publique du bureau (63,2 %). Moins de 55 % d'entre eux sont au moins d'accord qu'un tel SRP assurerait une plus grande indépendance entre les bureaux d'étude et les donneurs d'ouvrage (54,4 %), assurerait une meilleure prise en compte de la séquence éviter-atténuer-compenser (48,5 %) et contribuerait à créer un milieu de travail convoité, favorisant pour eux le recrutement des meilleurs professionnels (45,6 %).

FIGURE 11. À QUEL POINT ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LES AVANTAGES SUIVANTS QUE PEUT APPORTER LA MISE EN PLACE D'UN SRP VISANT LES BUREAUX D'ÉTUDE ?



Source : Question 7, Enquête par questionnaire

Q7.1 Une meilleure qualité des évaluations d'impacts.

Q7.2 Une plus grande indépendance entre les bureaux d'étude et les donneurs d'ouvrage.

Q7.3 Une responsabilité accrue en ce qui concerne les résultats des ÉI.

Q7.4 Une plus grande crédibilité auprès des donneurs d'ouvrage, des décideurs et du public en général.

Q7.5 La création d'un milieu de travail convoité favorisant le recrutement des meilleurs professionnels.

Q7.6 L'amélioration de l'image publique du bureau.

Q7.7 Une meilleure prise en compte de la séquence éviter-atténuer-compenser.

Pour les cadres, un SRP visant les bureaux d'étude avantagerait au premier chef les bureaux d'étude (47,1 % des énoncés recueillis, Question 5) en accroissant leur crédibilité, notamment auprès des clients et du public en général et en amenant la reconnaissance de leur expertise, de leur pratique et de la qualité de leur travail. Un SRP éviterait l'usurpation de compétence et ferait la promotion des compétences de leur personnel. La mise en place d'un tel SRP constituerait un avantage en soi (26,5 % des énoncés). Elle influerait sur les méthodes de l'ÉIE en favorisant une plus grande uniformité et la définition de normes. Elle aurait également une influence positive sur le marché (17,6 %) en réduisant la concurrence, en introduisant de l'équité dans le processus d'appel d'offre et en constituant un atout commercial. D'aucuns y voient un vecteur d'équilibrage des compétences des bureaux par une formation orientée à leur réalité. Enfin, certains ne voient aucun avantage au SRP visant les bureaux (8,8 % des énoncés). Soit ils ne voient aucun problème avec la qualité des ÉI du fait d'une autorégulation dans la sélection des consultants et de la recevabilité des études au ministère, soit ils estiment que ce SRP ne s'adresse au bon niveau, devant plutôt viser les professionnels.

Faiblesses et désavantages

- Coûts, bureaucratie et ressources humaines
- Embauches accrues et plus difficiles
- Augmentation des coûts des projets, des délais de réalisation et des exigences des promoteurs
- Craintes et incertitudes au regard des modalités d'accès au SRP et de sa gestion
- Favoritisme envers les grandes firmes avec risque accru de collusion
- Non garant d'une meilleure pratique

Des désavantages d'un SRP visant les bureaux d'étude ont été identifiés par les répondants au questionnaire (Question ouverte 7-1), Nous avons regroupé ces désavantages et limites en trois catégories :

- (1) Les impacts qui touchent les bureaux d'étude eux-mêmes (51,1 % des énoncés recueillis) : Cela entraînerait des coûts financiers, du temps et des ressources humaines liés à la préparation des dossiers, à l'adhésion au SRP et à la formation continue des employés. Les répondants entrevoient une bureaucratie supplémentaire et des effets sur l'embauche en raison du besoin de plus de professionnels reconnus et d'une baisse de l'offre de professionnels. Ce faisant, il y aurait une augmentation des coûts des projets et des délais de réalisation des évaluations, ainsi qu'un accroissement des exigences des bureaux envers les donneurs d'ouvrage et une imputabilité partagée entre les employés.
- (2) Les impacts liés au SRP visant les bureaux (31,1 %) : Certains doutent de la nécessité de mettre en place un SRP et en questionnent les retombées réelles, alors que d'autres estiment qu'il vise la mauvaise cible, devant plutôt s'adresser aux professionnels eux-mêmes. Advenant la mise en place d'un SRP, certains soulignent l'importance de critères d'adhésion et de contrôle crédibles.
- (3) Les incidences sur le marché de l'ÉI (17,8 %) : Il s'agirait d'un favoritisme envers les grands bureaux, peu nombreux, au détriment des petites entreprises et des travailleurs autonomes, les coûts à assumer leur paraissant prohibitifs. Ce favoritisme pourrait encourager la collusion.

Pour les cadres, si le SRP était seulement destiné aux bureaux d'étude, ses inconvénients pourraient être :

- (1) Des impacts qui touchent les bureaux d'étude eux-mêmes (31,4 % des énoncés recueillis) : La bureaucratie et les effets sur la gestion des projets se traduiraient en des coûts supplémentaires et en une lourdeur administrative, au moment de la constitution des dossiers d'admission et de renouvellement. Si ces coûts s'avéraient élevés, les bureaux pourraient alors favoriser la précarité de l'embauche de professionnels provenant de certaines disciplines, et l'emploi de stagiaires sous ou non rémunérés. Ces coûts supplémentaires pourraient retomber sur ceux des projets. Certains se demandent s'il ne faudrait pas alors penser à une compensation financière venant de l'État. Le SRP pourrait également être une contrainte à la pratique en entravant l'innovation par l'imposition de façons de faire.
- (2) Des impacts liés au SRP visant les bureaux (48,6 %) : Un éventuel SRP devrait être mis en place au niveau approprié et garantir l'efficacité et la crédibilité en évitant le mauvais ciblage et en dissipant les doutes sur sa valeur ajoutée. Pour certains, comme la compétence est associée aux professionnels, la RP devrait donc leur être adressée, ce qui vient renforcer l'idée qu'un SRP visant les bureaux n'entraînerait que peu de changements dans la pratique. Les doutes exprimés sont doublés d'un scepticisme sur le système pour le maintien et l'amélioration de la connaissance. D'aucuns croient qu'il conviendrait de s'attarder plus au fond du problème qu'à la forme que la RP pourrait prendre. Des gens s'approprieraient ainsi le titre et continueraient à faire un travail inadéquat, sans que leur adhésion ne modifie leur conduite et leur éthique. Enfin, plusieurs doutent de la bonne et efficace gestion d'un SRP depuis les critères d'adhésion jusqu'aux modalités de contrôle. Ils en questionnent la faisabilité, le réalisme et l'indépendance. Ils craignent la falsification des dossiers par des entreprises qui pourraient recevoir ou détenir une certification malgré la perte de plusieurs professionnels.
- (3) Les incidences sur le marché de l'ÉI (20,0 %) : Le SRP pourrait grandement influencer le fonctionnement du marché en induisant un favoritisme envers les grands bureaux qui pourraient le contrôler. S'ajouterait le déséquilibre entre les accrédités et les non-accrédités, en particulier si l'adhésion au SRP est faible. Le

système nuirait aux plus petits joueurs qui sont déjà dans une situation difficile. Enfin, les grandes firmes pourraient utiliser leur certification pour recruter à bas prix.

Analyse comparative des scénarios

D'entrée de jeu, soulignons qu'aucun modèle de SRP, fut-il volontaire ou obligatoire, ne peut être garant d'une meilleure qualité des études et d'une meilleure pratique. Aucun ne peut garantir une parfaite indépendance des études par rapport aux donneurs d'ouvrage. Ces derniers choisissent et financent directement les bureaux d'étude qui paient directement leurs professionnels et sous contractants. Cette question de parfaite indépendance a été soulevée par Lebrun (1996 :338) dans une analyse du système wallon qui impose l'agrément des auteurs d'étude et, pour chaque dossier, une analyse de l'absence de conflits d'intérêts entre le donneur d'ouvrage et l'exécutant. Comme l'ont résumé André *et al.* (2010 :121) en référant au travail de Lebrun :

- « le maître d'ouvrage fournit le soutien financier au projet; il doit donc négocier le prix de l'étude et les délais de sa réalisation. Ce pouvoir de négociation contribue indirectement à imposer à l'étude une certaine ampleur et des orientations particulières ; »
- « une analyse trop sévère des impacts risque de mettre le bureau d'étude sur une liste noire; » et
- « Certaines grandes entreprises ou certains consortiums peuvent très bien mettre sur pieds et faire agréer des bureaux d'étude qui auront la faveur des maîtres d'ouvrages. »

De plus, il existe des facteurs qui ne peuvent être pris en compte par les scénarios et qui ont une influence certaine sur la qualité des études. Ces facteurs externes incluent les modalités d'octroi des contrats. Comme plusieurs participants l'ont souligné, les règles régissant l'octroi des contrats publics privilégient les plus bas soumissionnaires.¹⁶ Ce mode d'attribution, qui ne favorise pas le meilleur rapport qualité-prix comme il était originellement souhaité, s'applique aux organismes publics, dont font partie les plus importants donneurs d'ouvrage au Québec : ministère des Transports, Hydro-Québec et les municipalités. Les contrats octroyés de gré-à-gré ou par appel d'offre entre les donneurs d'ouvrage privé et les bureaux d'étude sont négociés à la pièce avec, au final, un budget et un échéancier serrés et parfois des orientations particulières. Enfin, il y a les projets clé-en-main dans lesquels l'ÉE est incluse dans un montant global qui lui, a été négocié. Ces facteurs externes incluent également la qualité des analyses de recevabilité et des analyses d'acceptabilité environnementale et sociale menées par les différentes organisations gouvernementales.

Plusieurs répondants ont souligné la méconnaissance des ÉI qu'ont plusieurs donneurs d'ouvrage et leurs dirigeants, tant de la procédure québécoise que de la raison d'être et de la démarche scientifique et sociopolitique de l'exercice. Ceux-ci sous-estiment les retombées d'une ÉI pour une autorisation environnementale éclairée de leurs projets. Par conséquent, ils considèrent qu'il s'agit d'un exercice secondaire et ne consentent pas les budgets et échéanciers nécessaires pour que l'ÉE soit réalisée selon les règles de l'art.

S'ils ne comblent pas tous les besoins pour améliorer la pratique en ÉI au Québec, les scénarios proposés, à tout le moins certains d'entre eux, permettraient de progresser dans cette direction. Le tableau 3 rassemble les forces et faiblesses des quatre scénarios étudiés et le tableau 4 les situe par rapport aux quatre sous-objectifs identifiés lors

¹⁶ Dans un article du journal *Le Devoir* daté du 16 août 2018, le ministre Poëti annonçait la mise sur pieds d'un sous-comité pour « déterminer les meilleures règles en matière de contrats d'architecture et d'ingénierie ».

de l'enquête par questionnaire et les entretiens. Ils permettent ainsi de mieux illustrer les possibilités de chacun dans cette quête d'une meilleure pratique. De la comparaison des scénarios, nous pouvons retenir ce qui suit.

Le scénario 1, *Statu quo* plus, permet de répondre de façon satisfaisante au sous-objectif de renforcement des capacités. Ces gains sont liés à la formation en autant qu'elle inclut un volet éthique et un sur les méthodes, les outils et les pratiques innovantes. Elle devrait également comporter un programme pour les professionnels moins expérimentés. Il est improbable que ce scénario contribue, plus que marginalement, à l'atteinte d'engagements éthiques supérieurs, à une accessibilité accrue aux ressources et au changement de pratique vers de meilleures ÉI.

Le scénario 2, SRP volontaire visant les professionnels, devrait favoriser un certain rehaussement de la pratique par le fait qu'une partie des professionnels adhérerait au modèle et conséquemment, accepterait de se plier aux exigences de formation continue, d'adhérer à un code d'éthique et de bonne pratique et d'être soumis à un contrôle de qualité régulier. Au nombre des avantages majeurs de ce scénario, notons la souplesse, le faible coût pour le professionnel et l'ouverture à tous, fussent-ils du secteur privé ou public. En y adhérant, le professionnel acquiert une reconnaissance pour ses compétences et pour la qualité de sa pratique. Par contre, comme il ne s'appliquerait qu'aux adhérents, ce scénario créerait sur le marché des catégories de professionnels, ce qui pourrait se traduire en des tensions interindividuelles ou interprofessionnelles. La reconnaissance sociale du SRP serait à acquérir, elle n'est pas garantie. Ce SRP pourrait être mis en place de façon graduelle et gagner sa crédibilité et sa reconnaissance tout aussi progressivement.

Le scénario 3, SRP obligatoire visant les professionnels, par son caractère obligatoire, regrouperait tous les professionnels en ÉI, quelle que soit leur discipline. Ce faisant, il s'avérerait équitable pour tous. Tous les professionnels, qui devraient y adhérer pour avoir le droit de pratiquer en ÉI, devraient répondre aux exigences de formation continue, aux engagements éthiques, au code de bonne pratique, au système de contrôle et de reddition de compte, et au système de gestion des plaintes. Les coûts d'adhésion et de renouvellement seraient plus élevés, ce qui pourrait avoir une incidence sur le coût des projets. L'acquisition légale de cette reconnaissance est loin d'être acquise en raison des multiples disciplines et compétences impliquées dans la pratique en ÉI. Si ce SRP est le plus coercitif et le plus ardu à acquérir, il serait celui qui aurait le meilleur potentiel d'améliorer la pratique.

Le scénario 4, SRP volontaire visant les bureaux d'étude, exclurait du SRP les professionnels qui œuvre pour les organisations gouvernementales et paragouvernementales. L'adhésion volontaire créerait sur le marché deux catégories de bureaux : les *certifiés* qui ont des frais supplémentaires à assumer, et les *non certifiés* qui s'en trouveraient financièrement avantagés. Le bon fonctionnement reposerait sur l'engagement volontaire des bureaux membres à reconnaître le SRP, imposer la formation continue à leurs professionnels et investir les ressources financières et humaines pour maintenir leur dossier à jour. Ces efforts pourraient être désavantageux pour les petits bureaux et les travailleurs autonomes qui ont moins de moyens, et conséquemment, d'accroître les possibilités de collusion entre les grands bureaux.

TABLEAU 3. COMPARAISONS DES SCÉNARIOS EN FONCTION DE LEURS FORCES-AVANTAGES ET DE LEURS FAIBLESSES-DÉSAVANTAGES.

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	<i>Statu quo plus</i>	SRP volontaire visant les professionnels	SRP obligatoire visant les professionnels	SRP volontaire visant les bureaux d'étude
Forces	Aucun ajustement structurel requis Souple, économique et inclusif Encouragement à la formation continue et au renforcement des capacités Reconnaissance et mise en valeur limitée de la qualité du travail	Système souple, économique et inclusif Contraintes minimales pour être crédible socialement et professionnellement Accroissement de la confiance des acteurs Encouragement à la formation continue et au renforcement des capacités Reconnaissance et mise en valeur de la qualité du travail Accroissement de la crédibilité des études et des professionnels	Rigueur de l'encadrement et du contrôle Accès équitable pour tous les professionnels Accroissement de la confiance des acteurs Obligation de formation continue et de renforcement des capacités Reconnaissance et mise en valeur de la qualité du travail Accroissement de la crédibilité du SRP, des études et des professionnels	Augmentation de la crédibilité Accroissement de l'imputabilité Meilleure qualité des ÉI
Faiblesses	Faible incidence sur la qualité du travail Aucune ou légère augmentation de la reconnaissance sociale	Coûts et bureaucratie pour les professionnels intéressés Accroissement de l'imputabilité du travail Exclusion de professionnels non reconnus (accrédités vs non accrédités) Modification des rapports de travail Craintes et incertitudes au regard des modalités d'accès au SRP et de sa gestion Reconnaissance du RP octroyée par tous les acteurs de l'ÉI Favoritisme envers les grandes firmes avec risque accru de collusion	Coûts et bureaucratie pour tous les professionnels Accroissement de l'imputabilité du travail accompli Modification des rapports de travail (interprofessionnels) Craintes et incertitudes au regard des modalités d'accès au SRP et de sa gestion Corporatisme Mal adapté aux origines multidisciplinaires	Coûts, bureaucratie et ressources humaines Embauches accrues et plus difficiles Augmentation des coûts des projets, des délais de réalisation et des exigences des promoteurs Craintes et incertitudes au regard des modalités d'accès au SRP et de sa gestion Favoritisme envers les grandes firmes avec risque accru de collusion

TABLEAU 4. COMPARAISON DES SCÉNARIOS EN FONCTION DES SOUS-OBJECTIFS D'AMÉLIORATION DE LA PRATIQUE.

Axes prioritaires	Renforcer les capacités des professionnels	Accroître les engagements éthiques	Augmenter l'accès aux ressources	Changer la pratique pour plus d'efficience
Scénario 1	+	+	+	+
Scénario 2	++	++	+	++
Scénario 3	+++	+++	++	+++
Scénario 4	++	++	++	++
Contrôle AQÉI¹	Moyen-fort	Moyen-fort	Faible-nul	Moyen-faible

¹ Il s'agit ici d'une indication du niveau de contrôle que pourrait avoir l'AÉQI sur chacun des quatre grands sous-objectifs

Quel que soit le scénario retenu, à l'exception du *statu quo* plus, plusieurs personnes se questionnent au sujet des modalités de mise en place, d'adhésion et de contrôle des modèles de SRP. Ils insistent sur le fait que le SRP doit être crédible et ne pas faire figure de placebo. Cette crédibilité repose entre autres sur l'indépendance du gestionnaire et son absence de conflits d'intérêt réels ou apparents ; sur la définition d'une procédure d'adhésion et de gestion claire, efficace et appliquée avec rigueur ; sur la considération juste et équitable de la formation, de l'expérience et des compétences des postulants, y compris l'expérience acquise ailleurs dans le monde.

Un bel exemple d'indépendance pour exercer le contrôle sur un système de certification d'organisations est celui de l'*EIA Quality-Mark* de l'IEMA. Comme le rapportent Bond *et al.* (2016), les membres du panel (*EIA Q-Mark Panel*) sont des experts indépendants en ÉI, qui ne travaillent pas pour une organisation membre ou pour une organisation qui pourrait le devenir. Ce faisant, ses membres proviennent de très petites entreprises (<5 employés) ou du milieu académique. Tous les membres du panel doivent avoir une connaissance adéquate et les habiletés requises par IEMA. Ils doivent également suivre une formation et se soumettre à une période de probation avant de se joindre formellement au panel.

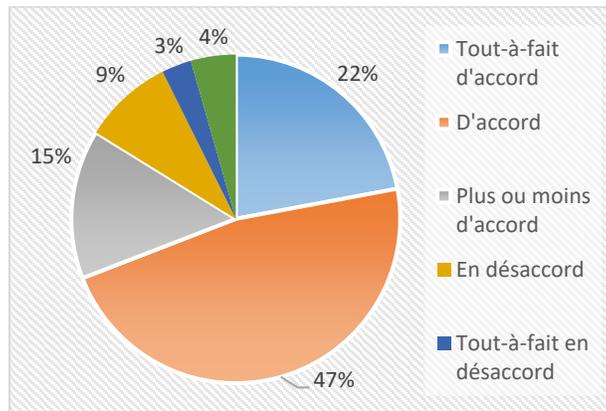
Analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des contraintes pour l'AQÉI, gestionnaire du SRP

Nous souhaitons maintenant regarder les forces et les faiblesses de l'AQÉI en tant qu'organisation responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP. Nous tentons de les mettre en exergue à partir de l'enquête par questionnaire, des entretiens avec des cadres supérieurs ainsi que des réflexions du CCRP et du c.a. de l'AQÉI.

À la figure 12, nous résumons la position des répondants en ce qui a trait à leur accord à ce que l'AQÉI assure la mise en place et la gestion d'un SRP. Près de 70 % des répondants au questionnaire sont d'accord ou tout-à-fait d'accord pour que l'AQÉI soit l'organisme responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP, 15 % sont plus ou moins d'accord et 12 % se disent en désaccord ou tout-à-fait en désaccord. Les autres n'ont pas de position arrêtée.

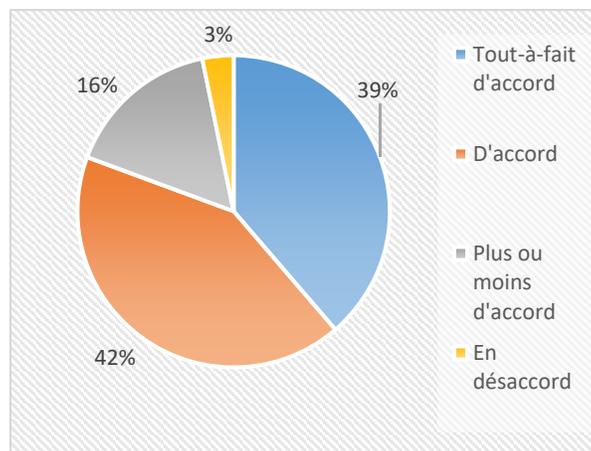
Pour leur part, 81 % des cadres interrogés se disent d'accord ou tout-à-fait d'accord que l'AQÉI soit l'organisme responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP, 16 % sont plus ou moins d'accord et seulement 3 % sont en désaccord. La figure 13 résume leur position exprimée sur la question.

FIGURE 12. SERIEZ-VOUS D'ACCORD À CE QUE L'AQÉI SOIT L'ORGANISME RESPONSABLE DE LA MISE EN PLACE ET DE LA GESTION D'UN SRP EN ÉI AU QUÉBEC ?



Source : Question 16, Enquête par questionnaire

FIGURE 13. SERIEZ-VOUS D'ACCORD À CE QUE L'AQÉI SOIT L'ORGANISME RESPONSABLE DE LA MISE EN PLACE ET DE LA GESTION D'UN SRP EN ÉI AU QUÉBEC ?



Source : Question 15, Entretien

Forces

- Sa mission
- Sa réputation et sa crédibilité
- Son leadership
- Son réseau
- Un fort appui de la communauté en ÉI

Les arguments avancés par les répondants au questionnaire (Question ouverte 16-1) en accord avec le fait que l'AQÉI soit responsable de la mise en place et de la gestion d'un SRP, sont : en raison de sa réputation, de sa mission, de ses valeurs éthiques et parce qu'elle a initié la réflexion. Malgré cet appui, certains soulignent que l'organisme ne dispose pas d'une planification à long terme, n'a pas actuellement la structure nécessaire, devra avoir les moyens

de ses ambitions et pourrait requérir l'aide ou avoir à se référer à l'expérience d'autres organisations telles le MELCC, l'AQVE ou Eco Canada.

Les cadres en accord (Question 17) arguent que l'AQÉI est le principal organisme en la matière au Québec, en raison de son expérience, de son expertise, de la reconnaissance et de la crédibilité qu'elle a acquises, parce qu'il s'agit d'un organisme intègre, neutre et indépendant, qu'elle est le plus important regroupement d'acteurs du domaine, qu'elle permet à ses membres d'interagir et enfin, parce qu'elle a initié la démarche et que c'est conforme à sa mission. Toutefois et comme l'ont déjà montré les résultats de l'enquête par questionnaire, certains cadres interrogés allèguent que l'organisme ne dispose ni de planification à long terme, ni actuellement de la structure de fonctionnement requise et qu'elle devra se donner les moyens de ses ambitions.

Faiblesses

- Pas dans sa mission
- Situation juridique potentiellement délicate
- Moyens financiers insuffisants
- Structure organisationnelle déficiente
- Manque d'indépendance et de distance (juge et partie)

Les répondants plus ou moins d'accord arguent que l'AQÉI ne dispose ni des ressources, ni de la structure nécessaire à cet effet; que par sa composition et son statut, elle pourrait se trouver dans une position légalement difficile en excluant un bureau ou un professionnel ou en salissant la réputation; et que son conseil d'administration, tout comme l'assemblée des membres, est peu diversifié dans ses disciplines et affiliations, ce qui pourrait nuire à l'indépendance d'un SRP et faire en sorte qu'il y ait apparence de conflits d'intérêt. La constitution d'un bureau indépendant pourrait corriger cette situation. Enfin, en raison de la gouvernance territoriale et de la reconnaissance à acquérir auprès des gouvernements Inuit et Premières Nations.

Pour les répondants en désaccord, l'AQÉI se trouverait en situation de juge et partie, ce qui nuirait à la crédibilité et à l'impartialité du SRP ; que le c.a. manque d'expertise externe ; qu'il n'est pas dans le mandat de l'association de créer une corporation professionnelle ; et qu'une telle RP pourrait avoir des incidences sur celle d'autres groupes, comme les biologistes. Encore ici, la création d'un bureau indépendant pourrait, selon certains, améliorer en partie la situation.

Pour les cadres plus ou moins d'accord, la mise en place et le fonctionnement d'un SRP serait difficile pour l'AQÉI qui pourrait initier le projet, mais devra, selon eux, rapidement bénéficier de l'appui du gouvernement. Même si elle est la mieux placée pour mener cette réflexion, certains ne sont pas particulièrement impressionnés par ses réalisations. D'aucuns croient qu'il y a un risque que le système devienne un levier financier pour l'association, la détournant de son objectif initial. De l'avis de certains, il faudrait s'assurer de la représentativité des divers profils de praticiens dans le comité qui gèrera le système et prendre en considération les bureaux d'accréditation existants afin d'identifier le meilleur acteur pour la mise en place d'un tel système, car ce travail nécessiterait d'importantes ressources.

Opportunités

- Évaluer et revoir au besoin son fonctionnement et sa structure
- Améliorer son indépendance
- Adapter et renforcer son programme de formation

- Adapter et renforcer son programme de renforcement positif
- Diversifier son offre de services
- Assumer son plein leadership

Cette réflexion sur la mise en place d'un SRP crée de belles opportunités pour l'AQÉI. Premièrement, elle est l'occasion d'évaluer sa structure et son fonctionnement. Si le scénario 1 (*statut quo* plus) peut se réaliser avec peu d'efforts supplémentaires, les autres scénarios demanderaient de revoir la structure et le fonctionnement de l'organisation. En outre, un SRP obligatoire (scénario 3) pourrait même demander un changement de la mission et des statuts. Deuxièmement, la recherche de l'obligatoire indépendance du SRP, requise par les scénarios 2 à 4, amènerait l'AQÉI à revoir la composition de son conseil d'administration de façon à ce qu'il y ait des personnes externes, au regard indépendant de la pratique actuelle, et à réfléchir sur le niveau d'autonomie de la potentielle instance qui générerait le SRP. Troisièmement, c'est l'occasion d'améliorer les programmes de renforcement des capacités (séminaire, webinaires, congrès...) ainsi que son programme de mise en valeur de l'excellence. Ces programmes requerraient une planification annuelle ou bisannuelle et une offre plus importante et plus diversifiée d'activités. Les répondants au questionnaire visaient majoritairement 10h ou 20h de formation continue sur une base annuelle. Ils préconisaient aussi la définition de programmes adaptés aux besoins de professionnels peu aguerris, en sus de ceux destinés aux professionnels d'expérience.

Cet extrait d'un questionnaire illustre bien les craintes et les défis que la mise en place d'un SRP soulève chez les répondants au questionnaire comme chez les cadres interrogés :

« L'AQÉI dépend du financement de ses membres, ainsi son indépendance pourrait être questionnée car le fait de sanctionner / suspendre des accréditations entraînerait une perte de revenus. Un organisme gouvernemental OU un organisme parapublic/ONG recevant un financement public et étant lié à l'état et au public par des obligations légales de reddition de compte et de transparence serait à favoriser. (En ce sens, l'AQÉI pourrait être admissible, sous réserve de modifications à son financement et à sa structure légale visant à assurer son indépendance et à lui imposer des obligations de transparence et de reddition de compte)

Son administration est composée en grande partie de représentants de donneurs d'ouvrage privés et de bureaux d'étude. Il s'agit aussi d'un risque quant à son indépendant et/ou la perception publique de son indépendance. La composition du CA de l'AQÉI devrait probablement être révisée pour assurer représentation plus importante du public et une plus grande indépendance face à l'influence des groupes actuellement perçus comme source des problématiques éthiques de la profession (particulièrement les donneurs d'ouvrage privés), sans pour autant exclure les professionnels du domaine dont l'expérience est indispensable à l'administration d'une telle certification.

Sa structure interne n'est actuellement pas assez développée pour faire face à ce type de défi. Elle devra se doter de multiples politiques, augmenter significativement son personnel et ses moyens. Ce type de croissance "accélérée" peut représenter un défi au niveau du développement de la maturité organisationnelle nécessaire à gérer une telle accréditation. Une attention particulière devra être portée à l'acquisition de ressources humaines d'excellence. - Pour assurer le contrôle et le traitement d'un système de plaintes, l'AQÉI devra se doter d'un cadre légal ou se voir accorder des pouvoirs lui permettant de procéder à des enquêtes (pouvoir de contraindre une partie à se plier aux demandes) et de radier des membres, et du personnel qualifié pour réaliser ce type d'enquêtes. »

En empruntant la voie de la reconnaissance professionnelle, l'AQÉI ferait preuve de leadership, comme elle en a l'habitude. Elle augmenterait l'offre de services à ses membres. Enfin, elle aurait l'opportunité de contribuer significativement et selon ses moyens à l'atteinte d'une meilleure pratique.

Contraintes

Chacun des quatre scénarios impose des contraintes particulières à l'AQÉI (Tableau 5). Ces contraintes existent dans la mesure où l'association assure, directement ou en partenariat, la mise en place et la gestion dudit scénario.

C'est le scénario 1, *Statu quo plus*, qui lui impose le moins de contraintes. Il s'agit d'une amélioration de ce qui se fait déjà. La mise en place pourrait se faire à coûts faibles, avec des ressources bénévoles, sans modifications de la mission ou des statuts, et elle pourrait se faire à très court terme (1 à 3 ans).

Les contraintes imposées pour les scénarios avec SRP varient selon le caractère *volontaire* ou *obligatoire* de la RP, ainsi que du type de contrôle à exercer. Les coûts de gestion dépendent du nombre d'adhérents et des modalités de contrôle et de suivi. Ainsi, plus leur nombre est élevé et plus le contrôle est serré, plus les budgets et les ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement seront grandes, sans compter les ressources qui devraient être affectées à leur promotion auprès des professionnels, des bureaux d'étude, des donneurs d'ouvrage et des décideurs.

Les scénarios 2 (SRP volontaire visant les professionnels) et 4 (SRP volontaire visant les bureaux d'étude) pourraient être mis en place à moyen terme (de 2 à 5 ans) et de façon graduelle. Le nombre de bureaux étant plus faible (<50) que le nombre de professionnels (>500), les contraintes seraient supérieures pour le scénario 2. Ces deux scénarios demanderaient des modifications aux règlements généraux de l'AQÉI pour créer un comité permanent sur la reconnaissance professionnelle. Indépendant du c.a., les membres de ce comité seraient eux-mêmes indépendants et nommés par l'assemblée générale pour une durée limitée. Un travail rigoureux demandera beaucoup de temps, ce qui pourrait exiger la rémunération des membres du comité. Ces sommes pourraient provenir des droits d'adhésion au SRP et de renouvellement.

Le scénario 3 (SRP obligatoire visant les professionnels) est de loin le plus contraignant, mais le plus susceptible d'améliorer la pratique. Il imposerait la gestion de plus de 500 dossiers, la modification de la structure et du fonctionnement de l'association, une embauche de personnel permanent supplémentaire. Il s'agit du système le plus coûteux. Il ne pourrait être mis en place qu'à moyen terme (5 à 7 ans), si non plus.

TABLEAU 5. CONTRAINTES POUR L'AQÉI SELON LES SCÉNARIOS PROPOSÉS.

	Contraintes pour l'AQÉI					Promotion
	Coûts	Ressources humaines	Temps de mise en place	Ajustements structurels	Possible mise en place graduelle	
Scénario 1 <i>Statu quo plus</i>	+	+	Court	Aucun	Oui	+
Scénario 2 SRP volontaire – professionnels	++	++	Moyen	Faible	Oui	+++
Scénario 3 SRP obligatoire – Professionnels	+++	+++	Long	Fort	Non	+++
Scénario 4 SRP volontaire – Bureaux d'étude	++	+	Moyen	Faible	Oui	+++

Conclusion

Reconnaissant la qualité variable des ÉI au Québec, le CCRP a jugé important de s'attarder aux causes de cette situation. Les participants à notre réflexion estiment que l'amélioration de la pratique repose sur quatre axes prioritaires, autant de sous-objectifs à atteindre pour de meilleures ÉI : le renforcement des capacités, des engagements éthiques supérieurs, l'accessibilité à des ressources suffisantes et un changement de pratique.

À partir des pistes d'amélioration, des résultats de nos consultations et des modèles de reconnaissance professionnelle qui existent dans le monde, le CCRP a retenu l'analyse de quatre scénarios. Le tableau 6 qui suit en résume l'essentiel.

TABLEAU 6. SYNTHÈSE DE LA COMPARAISON DES SCÉNARIOS.

		Scénario 1 <i>Statu quo plus</i>	Scénario 2 SRP volontaire. Professionnels	Scénario 3 SRP obligatoire. Professionnels	Scénario 4 SRP volontaire. Bureaux d'étude
Atteinte des sous-objectifs	Renforcer les capacités des professionnels	+	++	+++	++
	Accroître les engagements éthiques	+	++	+++	++
	Augmenter l'accès aux ressources	+	+	++	++
	changer la pratique pour plus d'efficacité	+	++	+++	+++
Contraintes	Coûts	+	++	+++	++
	Ressources humaines	+	++	+++	+
	Temps de mise en place	Court	Moyen	Long	Moyen
	Promotion	=	===	===	===
	Ajustements structurels	Aucun	Faible	Fort	Faible

L'analyse de leurs forces et de leurs faiblesses ainsi que celle des opportunités et des contraintes pour l'AQÉI amène le CCRP aux conclusions suivantes :

- Le scénario 1, *Statu quo plus*, conforte l'AQÉI dans sa pratique et bien qu'il puisse être mis en place rapidement, il ne permettrait pas de répondre de façon notable aux sous-objectifs que nous avons identifiés, à l'exception de celui de renforcement des capacités.
- Le scénario 3, SRP obligatoire visant les professionnels, ferait de l'AQÉI une corporation. Selon toute vraisemblance, ce modèle serait celui qui pourrait le plus contribuer à l'atteinte des sous-objectifs en raison de son caractère obligatoire qui assujettirait ses membres à un code d'éthique et de déontologie, à un programme de formation continue, ainsi qu'à un système de contrôle et de gestion des plaintes. Toutefois, l'origine multidisciplinaire de ses membres, les coûts élevés, les délais de mise en œuvre, les modifications requises de ses statuts, de ses règlements et de sa structure sont autant de facteurs qui pourraient militer en sa défaveur.

- Les scénarios 2 (SRP volontaire visant les professionnels) et 4 (SRP volontaire visant les bureaux d'étude) permettraient tous les deux d'atteindre les objectifs visés à un coût abordable et dans des délais raisonnables. L'un comme l'autre demanderait une modification des règlements généraux pour créer un comité permanent et indépendant sur la reconnaissance professionnelle. L'adhésion des professionnels se ferait progressivement au fur et à mesure de la publicisation du SRP, de la croissance du nombre de participants et du gain de la crédibilité envers le système mis en place. Ces scénarios comporteraient une analyse du dossier à l'entrée, l'adhésion à un code d'éthique et de bonne pratique, ainsi que la mise en place d'un processus de suivi et contrôle (dont les modalités restent évidemment à définir).

Quel que soit le scénario retenu, le succès de son application et de l'adhésion des bureaux ou des professionnels repose beaucoup sur son acceptation par les bureaux d'études, les donneurs d'ouvrage et les agences d'examen. En outre, l'appui du MELCC ainsi que celui des principales instances de l'ÉI au Québec est essentiel. Des efforts de concertation seront donc requis.

Références

André, P., C.E. Delisle et J.P Revéret (2010) *L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. 3^e édition, Presses Internationales Polytechnique, Montréal, QC, 398 p.

AQÉI-CCRP (2018) *Un système de reconnaissance professionnelle en évaluation d'impacts au Québec ? Document de consultation*. Rapport préparé par le Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, juillet 2018, 8 pages plus ann.

AQÉI-CCRP (2019a) *Un système de reconnaissance professionnelle en évaluation d'impacts au Québec ? Résultats de l'enquête par questionnaire auprès des professionnels*. Rapport préparé par le Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, en préparation.

AQÉI-CCRP (2019b) *Un système de reconnaissance professionnelle en évaluation d'impacts au Québec ? Résultats des entretiens menés auprès de cadres des secteurs privé et public*. Rapport préparé par le Comité consultatif sur la reconnaissance professionnelle de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, juillet 2018,

Bond, A., T.B. Fischer et J. Fothergill (2017) Progressing quality control in environmental impact assessment beyond legislative compliance: an evaluation of the OEMA EIA Quality Mark certification scheme. *EIA Review* 63, mars, p. 160-171.

Fothergill, J. (2019) Compendium of national IA professional recognition schemes: Individual environmental impact assessment (EIA) practitioners. Mis à jour en février 2019, en ligne: www.iaia.org/pdf/INNOVATIONGRANT_COMPENDIUM_FOTHERGILL.pdf

Lebrun, A. (1996) *Mémento de l'environnement 1996-97*, Diegem, Klüwer.