

ASSOCIATION
QUÉBÉCOISE
POUR
L'ÉVALUATION D'IMPACTS



**L'AVENIR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
AU QUÉBEC**

Un survol des préoccupations des membres de l'AQÉI

Novembre 2004

Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI)
C.P. 785, succursale Place d'Armes
Montréal, QC, H2Y 3J2
514-990-2193
mondorf@aqei.qc.ca
<http://www.aqei.qc.ca>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. Les délais d'examen des projets	5
1.1 Utiliser l'expérience acquise	
1.2 Réviser la liste des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale	
1.3 Développer des rapports d'examen types par catégorie de projets	
1.4 Viser une harmonisation des procédures applicables	
2. La participation du public	8
2.1 Impliquer les intervenants PLUS TÔT dans le processus	
2.2 Augmenter l'utilisation des moyens technologiques disponibles	
2.3 Fournir une aide financière	
2.4 Impliquer les intervenants APRÈS le processus	
2.5 Impliquer le public dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques	
3. La disponibilité des données	9
3.1 Réinvestir dans la connaissance	
3.2 Améliorer l'accès	
4. L'évaluation environnementale stratégique	10
5. Les effets cumulatifs	10
6. Le milieu social et la santé	11
7. Les mesures de compensation des impacts	11
CONCLUSION	11

L'AVENIR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC

Un survol des préoccupations des membres de l'AQÉI

INTRODUCTION

En continuité avec son dernier congrès annuel tenu en novembre 2003 à Québec, l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) présente ici aux ministres de l'Environnement du Canada et du Québec un survol des préoccupations de ses membres.

L'AQÉI possède un atout notable, celui de regrouper plus de deux cents intervenants du vaste domaine de l'évaluation d'impacts tant du secteur public que du secteur privé. Décideurs, promoteurs, consultants, chercheurs, groupes de sensibilisation composent l'univers de l'AQÉI. Cette diversité d'intérêts en fait une association qui peut apporter une contribution unique à l'optimisation des processus d'évaluation d'impacts applicables au Québec.

Sur le thème de « *L'évaluation d'impacts un regard vers l'avenir* », le 12^e congrès de l'AQÉI tenu en 2003 avait attiré une assistance record de participants dans les annales de l'association, soit près de 180 congressistes.

Devant le grand intérêt suscité par les forums de discussion et par les ateliers parallèles, le conseil d'administration de l'AQÉI a convié les membres à continuer la réflexion tout au cours de l'année 2004 avec l'aide d'une liste de sujets qui avaient retenu l'attention des participants durant le congrès. Plusieurs membres ont répondu à l'invitation en transmettant des commentaires et des suggestions qui ont été rassemblés sur une page du site Web de l'AQÉI dédiée exclusivement au dossier sur l'avenir de l'évaluation environnementale.

Ainsi, la réflexion des membres de l'AQÉI a permis de soulever **SEPT préoccupations importantes accompagnées de solutions potentielles**, relativement à l'application des processus d'évaluation environnementale en place au Québec, soit la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) et l'article 31 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) du Québec. L'AQÉI propose donc à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et au ministère de l'Environnement du Québec d'explorer ces pistes de solution afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des évaluations environnementales.

Voici les sept préoccupations en question :

1. Les délais d'examen des projets
2. La participation du public
3. La disponibilité des données
4. L'évaluation environnementale stratégique
5. Les effets cumulatifs
6. Le milieu social et la santé
7. Les mesures de compensation des impacts

1. LES DÉLAIS D'EXAMEN DES PROJETS

Les délais rencontrés sont un enjeu majeur pour les promoteurs à l'heure de la mondialisation, surtout quand les décisions d'affaires doivent se prendre de plus en plus rapidement dans un contexte de concurrence internationale accrue. Des moyens peuvent être mis en oeuvre pour réduire ces délais sans affecter la qualité des évaluations.

1.1 Utiliser l'expérience acquise

L'expérience acquise au Québec au cours des trente dernières années démontre que les promoteurs dont les projets sont soumis à un processus d'évaluation environnementale peuvent être divisés en trois grandes catégories :

1) Les promoteurs d'infrastructures majeures qui doivent produire régulièrement des études d'impacts : organismes gouvernementaux comme Hydro-Québec (centrales et barrages), le ministère des Transports du Québec (routes) et les municipalités (sites d'enfouissement).

2) Les promoteurs industriels qui réalisent toujours des projets relativement similaires : mines (nouveaux projets), alumineries (nouvelles usines ou agrandissement) et papetières (co-génération).

3) Les promoteurs qui réalisent peu de projets au Québec et qui, conséquemment, sont rarement soumis à nos procédures d'évaluation d'impacts.

Dans le cas des deux premières catégories, les impacts potentiels et les mesures d'atténuation courantes sont connus de tous les intervenants qui ont à produire ou à analyser les études d'impacts. À cet effet, **l'AQÉI considère** qu'une approche standardisée, basée sur des éléments communs par catégorie de projet, pourrait être développée par les grands promoteurs ou les associations industrielles. Par exemple, les études d'impacts antérieures et les rapports du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pourraient être analysés de façon à identifier les éléments récurrents à chaque projet (milieux, impacts et mesures d'atténuation) et à valider les prédictions des impacts résiduels réels à l'aide des résultats des suivis environnementaux. Cet exercice de synthèse permettrait par la suite de restreindre les éléments spécifiques de l'étude d'impacts aux particularités du projet seulement. Le rapport devrait cependant toujours contenir les éléments génériques et les éléments spécifiques afin que le public puisse avoir une vue d'ensemble du projet.

L'AQÉI considère que les éléments génériques dégagés de l'exercice proposé devraient être accessibles et surtout régulièrement révisés pour maintenir cette expérience à l'échelle collective. De son côté, l'AQÉI poursuivrait ses activités de partage des connaissances et de discussions sur des sujets ou enjeux récurrents via ses congrès annuels, ses ateliers, ses lunchs thématiques et sa banque de références sur le suivi environnemental (SEFA).

1.2 Réviser la liste des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale

La concurrence internationale touche surtout de grands projets miniers, industriels ou énergétiques qui doivent rester inclus dans les listes des projets soumis aux processus d'évaluation environnementale. Cependant, on note que certains types de projets qui ont récemment soulevé l'opinion publique n'étaient pas inclus dans ces listes : exploration et exploitation gazière et pétrolière, grand équipement de compostage, usine de traitement de matières résiduelles. **L'AQÉI considère** que ces types de projet « intégré » devraient faire l'objet d'une évaluation d'impacts car ils comportent de multiples composantes, qui en soi ne déclenchent pas les processus actuels.

Par ailleurs, **l'AQÉI considère** qu'il est grand temps que les listes de projets assujettis et non-assujettis aux procédures d'évaluation environnementale et sociale de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ) soient révisées. L'AQÉI encourage les organismes consultatifs prévus aux chapitres 22 et 23 de la Convention à poursuivre leurs efforts à cet égard.

Tout en reconnaissant la spécificité des régimes environnementaux de la Convention, **l'AQÉI souhaite** que les diverses initiatives de mise à jour des listes mènent à davantage de cohérence entre les listes.

1.3 Développer des rapports d'examen types par catégorie de projets

Tel que présenté au point 1.1, certains promoteurs réalisent régulièrement des projets d'une seule catégorie. Ces projets sont souvent bien définis et les impacts, ainsi que les mesures d'atténuation, sont souvent bien connus par les spécialistes, autant du côté de promoteur que du côté des décideurs. **L'AQÉI considère** qu'il pourrait être avantageux de compléter les directives génériques du ministère de l'Environnement du Québec par un rapport d'impact type pour certaines catégories de projet dont l'expérience commune acquise permet de bien circonscrire les impacts et les mesures d'atténuation. À cet effet, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait poursuivre ses efforts dans ce sens, tel que le permet la LCÉE. Ces rapports devraient être complétés au cas par cas par les promoteurs selon les spécificités de chaque projet. Une importante partie du travail analytique serait ainsi réalisée à l'avance.

L'AQÉI considère que le développement d'un tel outil serait aussi avantageux pour les promoteurs que pour les décideurs.

1.4 Viser une harmonisation des procédures applicables

L'AQÉI se réjouit de l'entente de collaboration Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale car on y affirme solennellement le désir des deux gouvernements de collaborer et en les engageant à le faire chaque fois qu'un projet est assujéti aux deux processus. Cette entente est claire et prévoit des mécanismes simples pour faciliter la collaboration entre les deux gouvernements. Elle vise l'harmonisation aussi loin qu'il est possible de le faire dans le cadre législatif actuel (LCÉE et LQE), tout en respectant les exigences des deux Lois. **L'AQÉI considère** qu'une coordination efficace entre les gouvernements ne peut que renforcer la crédibilité de l'évaluation environnementale et faciliter la vie tant au public qu'aux promoteurs et qu'aux professionnels. Cette entente devrait renforcer l'image des professionnels du domaine.

L'AQÉI s'était penchée sur la question des dédoublements des processus lors de son congrès annuel de 2001. **L'AQÉI encourage** donc les deux paliers de gouvernement à maintenir leur dialogue et leur réflexion sur les questions d'harmonisation car il reste encore des éléments problématiques. En effet, **L'AQÉI considère** que chaque projet devrait faire l'objet d'une seule procédure d'évaluation environnementale. Par ailleurs, **L'AQÉI concède** que l'harmonisation de la LQE et de la LCÉE soit un défi majeur, si on considère l'expérience vécue dans les autres provinces canadiennes. **L'AQÉI souhaite** que les directives adressées aux promoteurs pour les projets impliquant la LQE et la LCÉE soient harmonisées, mais pas nécessairement communes, afin de respecter les exigences fédérales et provinciales dans leurs champs de compétences respectifs. Cet exercice, jumelé au développement de rapports d'examen types, est d'emblée exigeant à court terme, mais pourrait être compensé par des gains importants à long terme.

Bien que l'entente de coopération ne s'applique pas au Québec nordique, **L'AQÉI souhaite** que le ministère de l'Environnement du Québec et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale mettent en place les processus d'harmonisation prévus aux chapitres 22 (article 22.6.7) et 23 (article 23.7.5) de la CBJNQ lorsque les processus d'examen provincial et fédéral s'appliquent à un même projet.

De plus, **L'AQÉI encourage** l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à explorer des solutions pour éliminer le chevauchement des deux processus fédéraux d'évaluation sur le territoire conventionné (LCÉE et CBJNQ) et éviter les incohérences.

2. LA PARTICIPATION DU PUBLIC

L'AQÉI considère que la consultation est un élément clef de l'évaluation des projets. **L'AQÉI note avec satisfaction** que des mécanismes existent dans la majorité des cas pour permettre au public d'être informé et d'exprimer ses points de vue sur les questions spécifiques au projet à l'étude. Par ailleurs, il y a matière à amélioration, non seulement pour rendre l'information encore plus compréhensible pour le public, mais aussi pour mieux utiliser les connaissances du public dans le processus.

2.1 Impliquer les intervenants PLUS TÔT dans le processus

Les Québécois sont de plus en plus préoccupés par les impacts environnementaux des projets situés près de chez eux. À cet effet, **l'AQÉI considère** qu'il est important pour les promoteurs de faire participer les citoyens à l'élaboration de leurs projets, non seulement pour augmenter l'acceptabilité sociale du projet mais aussi pour arriver à des propositions qui répondent aux attentes des citoyens. **L'AQÉI appuie sans réserve** la recommandation du ministère de l'Environnement du Québec qui est inscrite dans ses directives à l'effet de consulter le public dès le début du projet.

2.2 Accroître l'utilisation des moyens technologiques disponibles

L'AQÉI considère que l'utilisation des technologies de l'information devrait être accrue, sans toutefois remplacer le contact direct avec la population concernée et les moyens de communication traditionnels lors des activités de consultation. **L'AQÉI considère** que l'utilisation des technologies devrait être appuyée par les médias (radio, télévision communautaire et d'état, presse) car une portion du public ne possède pas un accès direct à l'Internet ou n'est pas habitué à y faire appel.

2.3 Fournir une aide financière

L'AQÉI considère que les intervenants manquent d'appui financier pour favoriser la participation du public et bien remplir leur rôle d'intermédiaire entre le promoteur et la population, autant dans les projets que dans les débats de fond sur les enjeux stratégiques. **L'AQÉI considère** que les fonds disponibles pour les activités de consultation et de recherche devraient être substantiellement augmentés lorsque cela est approprié. À cet effet, **l'AQÉI encourage** le ministère de l'Environnement du Québec à établir des règles d'attribution.

2.4 Impliquer les intervenants APRÈS le processus

L'AQÉI considère que le public devrait être impliqué plus régulièrement dans les activités suivant la construction, comme lors des suivis environnementaux. Bien que l'AQÉI convienne que les comités de suivis environnementaux soient une excellente initiative, ceux-ci ne sont pas mis sur pied automatiquement pour tous les projets. Ainsi, **l'AQÉI croit** que les promoteurs devraient être encouragés non seulement à impliquer le milieu local dans les activités de suivi mais aussi à rendre disponible (via les autorisations) les données obtenues, voire même à organiser des rencontres publiques régulières sur le sujet.

L'AQÉI prône la transparence de la part du promoteur qui va de pair avec le maintien de la motivation de tous les intervenants et cela, du début à la fin d'un projet.

Depuis plusieurs années des rapports de suivi sont produits, des comités de vigilance et de suivi sont mis sur pied notamment dans le domaine industriel. Qu'en est-il de la performance et de l'efficacité des uns et des autres ? L'AQÉI est préoccupée par le manque d'information

relatif à l'efficacité des suivis environnementaux et à la participation du public dans ces derniers. Ainsi, **l'AQÉI souhaite** que le ministère de l'Environnement du Québec et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale encouragent la recherche dans le développement de mesures de rendement et d'indicateurs sur la qualité des suivis environnementaux et sur l'implication du public.

2.5 Impliquer le public dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques

L'expérience acquise au Québec démontre qu'une partie croissante des débats autour de projets porte sur des enjeux environnementaux et sociaux plus larges, comme la politique de gestion des déchets, les schémas d'aménagement et les plans de zonage, la politique énergétique, etc., et que ces débats ne peuvent guère être constructifs quand ils se font dans le contexte de l'évaluation environnementale d'un projet spécifique.

L'AQÉI considère donc que les gouvernements devraient mettre en place les instruments nécessaires pour que les débats sur ces enjeux aient lieu dans les meilleures conditions et sur la base d'une information aussi complète que possible quant aux conséquences environnementales des divers choix possibles. À cet effet, **l'AQÉI considère** que l'expérience du BAPE pourrait être mise à profit dans la mise en place de plans de sensibilisation et de communication et dans l'établissement de tables de concertation.

La question spécifique de l'évaluation environnementale stratégique est traitée au point 4.

3. LA DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

La prévision des impacts repose en bonne partie sur la disponibilité de données de base sur le milieu naturel ou social. Malheureusement, les programmes d'acquisition des données par les organismes gouvernementaux ont sensiblement diminué depuis plusieurs années et parfois ont tout simplement disparu. La responsabilité de fournir les données nécessaires dans le cadre d'une évaluation environnementale repose davantage sur les promoteurs qui se voient obligés d'investir temps et argent. Plusieurs moyens peuvent être mis en oeuvre pour faciliter aux promoteurs et au public l'accès aux données de base.

L'AQÉI considère que les initiatives énoncées plus bas permettraient d'accélérer le processus d'évaluation environnementale, d'augmenter la participation et la confiance du public dans le processus, d'améliorer la qualité des études réalisées et de créer des synergies à fort potentiel de développement des connaissances.

3.1 Réinvestir dans la connaissance

Afin de partager les coûts, éviter les redondances et ainsi être plus efficace, **l'AQÉI considère** que les gouvernements du Canada et du Québec devraient investir davantage dans la connaissance du milieu physique et humain de façon préventive. Cette acquisition de connaissance devrait se faire en partenariat avec tous les autres intervenants : les promoteurs ou les associations industrielles, les ONGE, les institutions de recherche. Ce partenariat pourrait prendre la forme de consortium de recherche ou de programmes d'acquisition des connaissances comme il en existe déjà au Québec : par exemple, Hydro-Québec, Alcan et la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) pour les données hydrologiques ; le Consortium de recherche sur la forêt boréale commerciale et des Chaires de recherche industrielles dont certaines sont en partie financées par Hydro-Québec. Le BAPE a aussi fait des recommandations en ce sens lors des audiences sur la Politique de gestion de l'eau.

3.2 Améliorer l'accès

L'AQÉI considère que l'accès aux données de base doit être disponible par Internet, que ce soit sur un site géré par les gouvernements, un consortium sectoriel ou bien un organisme indépendant, comme, par exemple, SEFA pour les suivis environnementaux.

4. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE (ÉES)

L'ÉES est un outil qui permet la prise en compte des préoccupations environnementales lors de l'élaboration des politiques, plans et programmes gouvernementaux. L'ÉES a été utilisée avec succès dans des domaines comme l'énergie, la gestion des matières résiduelles, le transport, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. **L'AQÉI croit** que l'ÉES permettrait de limiter les efforts des organismes d'évaluation et de consultation ainsi que des décideurs dans l'examen de la justification des projets fournis par les promoteurs dans les rapports d'impact de projets spécifiques.

Par conséquent, **L'AQÉI considère** que toute politique, programme ou plan susceptible d'avoir des impacts importants sur l'environnement devrait être assujéti à une évaluation environnementale stratégique et ce, en incluant la participation du public. Cependant, l'ÉES devrait mettre en priorité les thématiques ayant le plus d'impacts appréhendés, tant par les scientifiques que par le public. L'ÉES est particulièrement utile lorsque cela implique un choix de société ayant des conséquences sur plusieurs générations, dont certaines n'auront pas participé à la décision. Il serait souhaitable par exemple d'élaborer un ÉES concernant le choix des filières énergétiques, notamment l'exploitation pétrolière et gazière dans le golfe du Saint-Laurent ou sur le transport en commun, en particulier dans la région de Montréal. Les orientations qui découlent de cet outil ont pour objectif de réduire des impacts potentiels à moyen terme, dont certains peuvent être subtils et difficilement mesurables. Dans ce contexte d'incertitude, l'ÉES doit s'inspirer du principe de précaution.

L'ÉES est reconnue comme un des outils privilégiés pour favoriser la mise en œuvre du développement durable. **L'AQÉI considère** que l'ÉES incombe aux gouvernements du Canada et du Québec dans le respect de leurs champs de compétence. L'ÉES est institutionnalisée dans la plupart des pays industrialisés, notamment au gouvernement fédéral canadien et dans les 25 États membres de l'Union européenne.

Malgré une réflexion amorcée depuis plusieurs années au ministère de l'Environnement du Québec afin d'implanter un système d'ÉES, aucune politique gouvernementale n'a encore vu le jour. Le rapport 2003-2004 du vérificateur général du Québec en fait mention notant que 9 ans se sont écoulés depuis la reconnaissance de l'ÉES par le gouvernement comme un outil potentiel du développement durable et qu'elle n'est toujours pas employée dans le processus de prise de décision gouvernemental. **L'AQÉI est toujours en attente** d'une consultation sur une éventuelle politique, tel que mentionné dans une lettre reçue le 5 mars 2003, du cabinet du ministre de l'environnement du Québec précédent, M. André Boisclair.

5. LES EFFETS CUMULATIFS

L'AQÉI considère que les impacts cumulatifs, autant sur le milieu naturel que sur le milieu social, doivent être abordés systématiquement dans les études d'impacts. Toutefois, en ce qui concerne l'analyse du cumul des effets avec des projets déjà réalisés, **L'AQÉI considère** que les effets cumulatifs antérieurs sont automatiquement pris en considération puisque l'état actuel de l'environnement reflète les changements qui ont déjà eu lieu.

En ce qui concerne l'analyse du cumul des effets du projet à l'étude avec d'autres projets à venir, **L'AQÉI considère** que les promoteurs devraient analyser le cumul des impacts de leur propre projet avec ceux qui sont clairement identifiés, dont les principales caractéristiques

sont connues, dans une zone géographique restreinte ou encore dans un même bassin versant. Cependant, en ce qui concerne l'analyse des effets cumulatifs à une plus grande échelle que celle des bassins versants, **l'AQÉI considère** que les études plus globales devraient être réalisées par les gouvernements du Canada et du Québec et que ces derniers auraient avantage à partager leurs connaissances respectives des milieux.

6. LE MILIEU SOCIAL ET LA SANTÉ

Pour l'AQÉI, le concept « environnement » inclut le milieu humain. Sur la base de ce constat, lorsque le processus d'évaluation environnementale est enclenché, **l'AQÉI considère** que les impacts sur le milieu social, et plus particulièrement ceux, sur la santé des humains, devraient être abordés systématiquement dans les études d'impacts.

7. LES MESURES DE COMPENSATION DES IMPACTS

Plusieurs questions sont posées actuellement sur les mesures de compensation des impacts. Est-ce qu'un impact environnemental peut être compensé financièrement ? Peut-on ou devrait-on mesurer le coût des impacts environnementaux et sociaux ? Est-ce que la compensation d'un milieu humide ou d'un habitat par un autre est vraiment possible ou même souhaitable ? **L'AQÉI souhaite** que le ministère de l'Environnement du Québec et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale se penchent sur ces questions d'actualité en collaboration avec les intervenants de l'évaluation environnementale. Il existe au moins un consensus sur le sujet : les mesures de compensation ne devraient pas avoir des effets plus nocifs que les impacts qu'elles tentent d'atténuer.

CONCLUSION

Les préoccupations des membres de l'AQÉI en regard des processus d'évaluation environnementale en vigueur au Québec proviennent d'une pratique et d'un vécu professionnel de plusieurs années d'expérience. Les suggestions apportées dans ce document sont des pistes à suivre car elles sont le fruit de leurs réflexions qui n'ont finalement qu'un but : améliorer la pratique pour le bénéfice de toutes les parties concernées et cela, bien sûr dans un contexte on ne peut plus actuel, celui du développement durable.
