



L'évaluation environnementale des décisions stratégiques, un incontournable outil de développement durable

Par
Ginette Lajoie,
Association québécoise pour
l'évaluation d'impacts (AQEI)
et
Pierre André,
Université de Montréal

Depuis l'adoption du *National Environmental Policy Act* (États-Unis, 1970) les études d'impacts sur l'environnement (ÉIE) jouent un rôle essentiel dans le processus d'approbation des projets aux incidences significatives sur l'environnement. Tant au Québec qu'à l'étranger, leur efficacité est reconnue par les diverses administrations qui ont intégré des exigences d'ÉIE dans les conventions internationales, dans les processus d'octroi des prêts des grandes banques, tout comme dans le cadre légal et institutionnel de la grande majorité des États. Cependant, avec le temps et la pratique, force est de constater que cet outil de prévention comporte quelques limites lorsqu'il s'agit :

- d'évaluer les incidences cumulatives d'un projet qui s'ajoute aux nombreux autres sur un même territoire, ce qui peut compromettre l'efficacité des mesures d'atténuation ou d'encadrement prévues par chacun des promoteurs;
- de revoir les choix qui ont guidé à la soumission d'un projet, autant sur le plan technologique que géographique, incluant la variante sans projet;
- de débattre, en concertation avec le public, de l'opportunité d'un projet et des grandes orientations qui ont présidé à sa préparation.

Le questionnement répété et sans issue réelle dont nous sommes témoins depuis quelques années lors de l'évaluation des projets de transport, de production d'énergie, de tourisme et d'agriculture est symptomatique d'un malaise profond. Les ÉIE ne surviennent-elles que lorsque les décisions stratégiques sont prises? Les critères environnementaux guident-ils ces décisions stratégiques? Nous soutenons ici qu'une réelle protection de l'environnement n'est possible que si une analyse environnementale des décisions stratégiques est appliquée. Nous appellerons cet outil « évaluation environnementale stratégique » (ÉES).

L'ÉIE des projets : un outil nécessaire mais limité

L'ÉIE est une procédure qui permet d'examiner les conséquences, tant bénéfiques que néfastes, d'une intervention planifiée sur l'environnement biophysique et humain tout en s'assurant que ces conséquences sont dûment considérées dans la conception d'un projet.

Au fil des ans, la scène québécoise de l'ÉIE s'est grandement enrichie. Les méthodes d'évaluation des impacts se sont raffinées avec les développements technologiques. Les spécialistes, originellement autodidactes, sont maintenant formés dans nos universités. L'expertise offerte sur le marché ne cesse de croître. La population s'est familiarisée avec le processus et participe aux consultations publiques. Mais l'ÉIE s'est également complexifiée. Qu'il suffise de mentionner le chevauchement des compétences fédérales-provinciales et les efforts de collaboration qu'il impose, ou encore l'adoption de nouvelles exigences réglementaires ou politiques de conservation, comme celles sur les milieux humides.

L'ÉIE se pratique sous pression. Les promoteurs s'inquiètent des délais encourus, de l'ampleur et du coût des études à mener ainsi que de la portée des mesures d'atténuation et de suivi exigées. Le public, qui se sent trop souvent interpellé bien tardivement, demande à être consulté, non seulement sur les mesures d'atténuation, mais également sur la pertinence du projet et sur les choix de développement. Au-delà de l'évaluation des impacts sociaux, il veut débattre de l'acceptabilité sociale des projets. Les décideurs, bien conscients de leur engagement envers le développement durable, peinent à trouver un juste équilibre entre les impératifs sociaux, économiques et environnementaux.

Il ne s'agit pas ici de condamner au pilori l'ÉIE des projets en la rendant coupable de tous les problèmes que vivent les intervenants. Il est indéniable que cet outil permet d'évaluer les projets en cherchant à éviter ou à atténuer leurs conséquences négatives sur l'environnement, à accroître leurs bénéfices pour la communauté et, si nécessaire, à compenser écologiquement ou économiquement les incidences résiduelles, et ce, avant que la décision ne soit prise. L'ÉIE, tout comme les stratégies nationales, les ÉES et les systèmes de gestion environnementale, fait partie d'un ensemble de moyens de protection et de gestion de l'environnement qui doivent bien s'arrimer entre eux, conformément aux exigences légales. L'ÉIE survient néanmoins trop tardivement, alors que les décisions stratégiques qui structurent le territoire ont été prises.

L'évaluation environnementale des décisions stratégiques : une nécessité

L'évaluation environnementale des décisions stratégiques se définit comme un processus systématique, formel et exhaustif de prise en considération des conséquences environnementales lors de la formulation, de l'adoption ou de la révision des politiques, des plans et des programmes gouvernementaux. Elle permet de tenir compte des critères environnementaux avant que des décisions de nature stratégique ne soient prises, permettant ainsi de mieux justifier les projets qui découlent de ces décisions. Par exemple, dans le cadre de l'élaboration de la politique énergétique du Québec, une ÉES aurait pu permettre de dégager dès le départ les enjeux des différentes filières. Les plans et les programmes qui en découlent, notamment ceux relatifs à la filière éolienne, auraient également pu être analysés en fonction des enjeux et des incidences majeurs sur l'environnement. La participation du public à un tel processus aurait pu permettre de réduire les risques de remises en question de l'éolien à l'échelle locale, en offrant l'occasion de débattre des enjeux aux échelles provinciale et régionale.

L'ÉES n'est pas une obsession de quelques professionnels québécois dans leur tour d'ivoire. Comme le rapporte le commissaire à l'environnement et au développement durable dans son rapport à la Chambre des communes (2008), en appliquant l'ÉES requise au fédéral depuis 1990, « les décideurs accroissent leurs chances de prévoir, de prévenir ou d'atténuer les incidences néfastes des politiques, plans et programmes sur l'environnement ou d'accroître les effets bénéfiques ». Mises en perspective avec les données sociales et écono-

miques, les données environnementales devraient permettre d'atteindre les objectifs d'un développement durable. Le commissaire extrait le commentaire suivant du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente : « [...] les consultations publiques menées dans le cadre de nombreuses études d'impact environnemental piétinent parce qu'elles sont axées sur des questions de politique [...] plutôt que sur la viabilité environnementale d'un projet précis. » ►



Bien que la mise en œuvre de l'ÉES au fédéral ait connu des ratés, ait lentement progressé et demeure incomplète, elle est bel et bien appliquée. Les douze organismes vérifiés par le commissaire ont rédigé plus de 1 600 propositions stratégiques depuis 2004 : la moitié ont fait l'objet d'un examen préalable et 150 d'une ÉES détaillée, un niveau d'analyse exigé quand des effets importants sur l'environnement sont appréhendés.

L'ÉES est envisagée depuis plusieurs années au Québec. En 1992, le *Projet de loi 61 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement* (non en vigueur) prévoyait des dispositions pour intégrer l'évaluation environnementale des politiques et des programmes, une idée reprise en 1995 dans un document de consultation sur la réforme de l'évaluation et en 2004 par le Vérificateur général du Québec. Pendant ce temps, l'ÉES s'implantait dans le monde, notamment en Europe avec l'adoption en 2001 de la *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil*, rendant obligatoire la réalisation d'ÉES pour les plans et les programmes dans certains secteurs d'activité comme le transport et l'aménagement du territoire. Soulignons aussi la publication par l'OCDE en 2006 d'un guide des bonnes pratiques en ÉES dans le domaine de la coopération pour le développement.

La *Loi sur le développement durable* adoptée en décembre 2007 doit s'appuyer sur des outils éprouvés pour s'assurer, entre autres, que les décisions gouvernementales prennent en considération les incidences environnementales des interventions planifiées. Malheureusement, malgré les avis répétés en ce sens en commission parlementaire, le gouvernement du Québec hésite toujours à reconnaître l'ÉES comme un des outils qui permet l'analyse des décisions stratégiques. Il faut qu'il reconnaisse l'existence de cet outil de plus en plus utilisé mondialement et qu'il en favorise l'emploi. L'ÉIE est certes un outil pertinent et indispensable pour évaluer les projets, mais elle demeurera toujours pour plusieurs « un cataplasme sur une jambe de bois », comme l'affirmait Michel Jourdan dans *Le défi écologiste*, car ces projets découlent la plupart de temps de décisions prises à un échelon supérieur qu'il convient d'évaluer aussi attentivement du point de vue de l'environnement. ■

Ginette Lajoie est présidente de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQEI, www.aqei.qc.ca).

Pierre André est professeur au Département de géographie et directeur du Centre de développement de la recherche internationale en environnement (CEDRIE) de l'Université de Montréal (www.geog.umontreal.ca).



Siemens Transformateurs Canada Inc.
Fabricants de transformateurs de distribution

CP 1115, 3400, rue Bellefeuille
Trois-Rivières (Québec)
G9A 5K4

Tél. : (819) 374-4651
Fax : (819) 374-2912

Site Web : www.siemens.com Courriel : marketing557e.ca@siemens.com



TECSULT

ÉNERGIE

- Centrales hydroélectriques
- Réfections
- Digues et barrages
- Évacuateurs de crues
- Transport et Distribution
- Hydraulique / Hydrologie

LE GÉNIE REINVENTÉ

www.tecsult.com

SIÈGE SOCIAL – MONTRÉAL
85, rue Sainte-Catherine Ouest, Montréal, Québec, H2X 3P4,
tél. : 514 287-8500, téléc. : 514 287-8643