



ASSOCIATION
QUÉBÉCOISE
POUR L'ÉVALUATION
D'IMPACTS

**MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

DANS LE CADRE DE

***Consultation générale et auditions publiques sur
l'avant-projet de loi,
Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme***

Avril 2011

L'AQÉI

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) regroupe depuis 20 ans des professionnels du domaine de l'évaluation d'impacts. Quelque 200 décideurs, promoteurs, gestionnaires, consultants, chercheurs, organismes autochtones et groupes de sensibilisation y sont représentés. Échanger sur des expériences et des problématiques reliées à l'évaluation d'impacts et améliorer la qualité professionnelle de l'évaluation d'impacts, sont les principaux objectifs poursuivis par l'AQÉI.

L'AQÉI est active à l'échelle canadienne et internationale, en particulier grâce à son affiliation avec l'*International Association of Impact Assessment (IAIA)*, avec le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) et avec les associations ayant des préoccupations semblables dans le reste du Canada. Par cette grande diversité d'intérêts et de ressources, l'AQÉI peut contribuer activement au virage vers le développement durable souhaité par le gouvernement du Québec.

Cadre d'intervention

Notre intervention portera exclusivement sur l'introduction de dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et plus particulièrement sur les articles 39 et 93 de l'avant-projet de loi :

39. En même temps que toute résolution adoptant une modification au schéma, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en oeuvre sur l'environnement.

93. Toute modification du plan d'urbanisme doit être accompagnée d'un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en oeuvre sur l'environnement.

Tout remplacement du plan d'urbanisme doit être accompagné, en plus du diagnostic et de l'analyse prévus au premier alinéa, d'un programme de mise en oeuvre des différentes actions à entreprendre par les différents pouvoirs publics ou organismes privés et d'un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la municipalité s'engage à mettre en place.

Commentaires et constats

Les nouvelles dispositions prévues à l'avant-projet de loi présentent des opportunités telles qu'elles méritent incontestablement d'être largement appuyées.

Voici d'ailleurs quelques références canadiennes et européennes venant étayer ce commentaire. D'une part, on y démontre un intérêt certain pour la mise en œuvre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations régionales d'aménagement et d'autre part, on fait mention des défis susceptibles de se présenter.

1. Le **Conseil canadien des ministres de l'environnement** (CCME) a publié **en 2009** un document d'orientation (après consultation) intitulé *L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada : Principes et orientations*¹.

On y dresse les constats suivants :

- Après plus de 35 années de pratique de l'évaluation environnementale au Canada, une unanimité émerge aujourd'hui quant au besoin de l'assujettir à une approche explicitement régionale et stratégique, une approche qui englobe les effets environnementaux cumulatifs des mesures de développement humain et qui permet de donner aux activités de planification et de prise de décisions une orientation dont l'horizon dépasse celui autorisé par l'évaluation strictement axée sur les projets. (page 6)
- La nécessité de mieux évaluer et gérer les effets environnementaux cumulatifs des activités de développement humain est bien établie; cependant, tous les observateurs s'entendent pour dire que le processus d'évaluation des effets cumulatifs et de leur gestion, dans sa forme actuelle au Canada, ne fonctionne tout simplement pas. Dans notre pays, l'évaluation environnementale a traditionnellement consisté à traiter les symptômes ou les résultats des répercussions associées à des projets individuels pour les atténuer jusqu'à les rendre acceptables, plutôt qu'à confronter également les changements environnementaux plus globaux d'envergure régionale et les effets cumulatifs des actions humaines sur les composantes valorisées de l'écosystème.

¹ http://www.aqei.qc.ca/posit/eesr_au_canada_principes_et_orientations_1429.pdf

On y présente l'évaluation environnementale stratégique régionale (ÉES-R) comme une procédure susceptible de résoudre ces lacunes. L'ÉES-R est définie ainsi :

- *Un processus visant à évaluer systématiquement les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, d'une diversité d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région donnée.*
- Dans ce contexte, l'ÉES-R ne consiste pas simplement à élargir le cadre géographique de l'évaluation des incidences; elle représente une façon différente d'aborder les interrelations entre l'environnement et la prise de décision d'aménagement. Un des concepts intrinsèques de l'ÉES-R est que l'évaluation des effets cumulatifs n'est pas une composante d'appoint, mais plutôt un élément pleinement intégré au processus d'évaluation et d'aide à la décision.
- L'ÉES-R a pour but de faire reposer sur une meilleure information l'élaboration des initiatives, politiques, plans ou programmes stratégiques visant une région, et ainsi de favoriser en aval l'exécution de programmes plus éclairés et plus efficaces d'étude d'impact sur l'environnement à l'échelle des projets et de gestion de l'environnement régional. On vise davantage la durabilité d'une région et l'atteinte d'un niveau souhaité de qualité environnementale, sur les plans biophysique et socioéconomique, plutôt qu'une simple atténuation des incidences. (page 7)
- L'ÉES-R permet une analyse précoce et globale des relations qui existent entre les divers scénarios d'avenir d'une région et les éventuels effets environnementaux cumulatifs pouvant résulter de ces scénarios. Les diverses options stratégiques sont considérées tôt dans le processus décisionnel, idéalement avant la prise de décisions d'aménagement irréversibles. (page 12)

2. **L'Agence canadienne d'évaluation environnementale** présente les avantages de l'ÉES régionale² :
- Elle influence la planification des investissements dans la région;
 - Elle invite à adopter une perspective à long terme en matière de planification régionale;
 - Elle recueille et organise les données sur l'environnement de la région;
 - Elle permet une planification globale de la surveillance et de la gestion de l'environnement à l'échelle d'une région;
 - Elle offre une base pour la planification et la prise de décision à l'échelle des limites administratives;
 - Elle aide à identifier les programmes ou projets conflictuels et à les éviter.
3. **Le Parlement européen a adopté en 2001 une directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement**³. Cette directive devait être transposée dans les états membres en 2004. **L'aménagement du territoire urbain et rural et l'affectation des sols sont inclus dans le champ d'application** de la directive (article 3) :
- La directive européenne prévoit que les plans et programmes publics assujettis font l'objet d'une évaluation environnementale au cours de leur élaboration et avant leur adoption. Cette évaluation inclut l'établissement d'un rapport sur les incidences environnementales (indiquant les incidences notables probables sur l'environnement et les solutions de substitution raisonnables) ainsi que la réalisation de consultations (du public, des autorités chargées des questions d'environnement et des autres États membres en cas d'incidences transfrontières notables).
 - Le rapport sur les incidences environnementales et les résultats des consultations sont pris en compte avant l'adoption du plan ou du programme. Une fois que celui-ci est adopté, les autorités chargées des questions d'environnement, le public et tout État membre consulté sont informés, et les renseignements pertinents mis à leur disposition. Afin de déterminer le plus tôt

² <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=570DC764-1&offset=8&toc=show>

³ Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative a l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FR:HTML>

possible les effets négatifs imprévus, il y a lieu d'assurer un suivi des incidences notables sur l'environnement des plans et programmes.

- La directive européenne prévoit des exclusions pour les modifications mineures des plans et programmes pour les petites zones au niveau local, sauf s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Cette réserve se retrouve également dans le document d'orientation du CCME présenté au point 1 :

- L'ÉES-R ne se veut pas un outil d'évaluation «de tous les jours». On la réservera vraisemblablement aux situations régionales de planification et de prise de décision qui revêtent une importance et une complexité relativement grandes. Cela dit, le temps et les ressources qu'il faut consacrer à une ÉES-R dépendent en grande partie de la nature de la région, notamment d'enjeux tels que le degré d'intérêt public, la vulnérabilité de l'environnement biophysique et socioéconomique touché et le but visé dans l'application du processus. (page 15)

En 2009, une commission a fait rapport au Parlement européen sur l'application et l'efficacité de la directive de 2001⁴.

Parmi les difficultés rencontrées, on y note entre autres que :

- Toutes les législations nationales de transposition exigent formellement une description de la situation de base. La détermination de l'ampleur et du degré de précision de l'évaluation est la principale difficulté signalée par les États membres.
- Au nombre des difficultés, les États membres évoquent également le manque d'informations fiables, le temps demandé par la collecte des données, le manque de critères homogènes pour définir la portée et le contenu de l'analyse de base, et l'absence de critères types en matière d'environnement et de durabilité pour évaluer les plans et programmes.

⁴ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application et l'efficacité de la directive relative à l'évaluation stratégique environnementale (directive 2001/42/CE).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0469:FIN:FR:HTML>

En ce qui a trait aux informations relatives aux changements climatiques :

- L'absence d'une méthodologie bien établie pour déterminer les incidences a été mentionnée comme étant un problème majeur par de nombreux États membres. Les questions touchant au changement climatique sont traitées au cas par cas dans la directive ESE, et généralement en relation avec des plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence notable sur le climat, tels que des plans et programmes dans les secteurs de l'énergie ou du transport. Toutefois, il est à noter que les considérations ayant trait au changement climatique sont de plus en plus prises en compte dans les autres plans et programmes.
- Certains États membres sont en train d'élaborer des méthodes spécifiques afin de mesurer les émissions de gaz à effet de serre potentielles de plans et programmes particuliers.

Conclusion et recommandations

Selon notre analyse et à la lecture de ces constats, nous sommes d'avis que :

- L'évaluation des incidences environnementales dans le cadre de l'aménagement du territoire est incontournable ;
- Un des défis consiste à définir les critères de décision quant à ce qui peut être qualifié « d'important » ou de « mineur » et qui déclenche une évaluation des incidences environnementales ;
- Il y a nécessité d'étudier les expériences en la matière afin d'en tirer des enseignements profitables ;
- Des lignes directrices devront être établies et différents outils devront être développés ;
- Compte tenu de l'ampleur d'un tel virage et des ressources qui y seront éventuellement consacrées, il y aurait lieu de prévoir deux ou trois projets-pilotes dans autant de MRC afin de bien évaluer les besoins des intervenants, de mettre à l'épreuve les outils et de procéder aux ajustements nécessaires avant de les rendre obligatoires à grande échelle.

L'aménagement du territoire est au cœur du développement durable. Les nouvelles dispositions prévues à l'avant-projet de loi permettront une prise de décision mieux documentée et donc, plus éclairée. Elles viendront également combler des lacunes importantes des connaissances à une échelle plus grande que celle des projets, notamment quant aux effets cumulatifs.

Les membres de l'AQÉI s'intéressent aux pratiques de l'évaluation environnementale. Ils la pratiquent, l'étudient, l'évaluent, la bonifient et l'enseignent en continu. Nous sommes convaincus que la mise en place de partenariats fructueux permettra de relever les défis à venir avec satisfaction pour toutes les parties.
