Travaux de recherche sur l'évaluation des incidences sociales
compte rendu d'activités

Comité sur l'évaluation des incidences sociales et
Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale

Rapport manuscrit préparé pour le
Conseil canadien de la recherche sur
l'évaluation environnementale
mai 1988

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

(i) Rôle du Consei 1 1
(ii) Thème de recherche 1
(iii) Objectif du Compte rendu d'activités 2

PREMIÈRE PARTIE : ETUDE DU PROGRAMME DE RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION DES INCIDENCES SOCIALES 4

1.0 CALENDRIER DES TRAVAUX DE RECHERCHE 4

1.1 Portée originale attribuée aux sujets 4
1.2 Priorité pour la recherche 6

2.0 SYNTHÈSE DES RESULTATS DE LA RECHERCHE 6

2.1 Contrôle des incidences 6
2.2 Procédures institutionnelles 9
2.3 Négociation 12

3.0 ÉVALUATION DE LA RECHERCHE SUR L'EIS ET RÔLE DU CONSEIL 15

3.1 Incertitude et morcellement 15
3.2 Un problème de rôle : le professionnel de l'EIS doit-il être un scientifique ou un défenseur ? 17
3.3 L'orientation de l'EIS : technique ou socio-politique ? 19
3.4 Négociation : Un modèle idéaliste de décision en matière d'environnement 20

DEUXIÈME PARTIE : PRIORITÉS POUR LA RECHERCHE 22

4.0 ORIENTATIONS POSSIBLES POUR LA RECHERCHE 22

4.1 Recherches supplémentaires 22
4.2 Révision de 1 'Exposé sur l'EIS 24
4.3 Nouveaux sujets 25
4.4 Priorités conseillées pour la recherche 26

Annexe 1 : Ateliers parrainés par le CCREE 28

Annexe 2 : Recherche effectuée par les étudiants diplômés 29

INTRODUCTION

(i) Rôle du Conseil

Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale a été créé en janvier 1984 par le ministère fédéral de l'Environnement afin d'évaluer les besoins en matière de recherche et d'encourager la recherche visant à améliorer les techniques de pointe d'évaluation des incidences environnementales. Il dispense des conseils au ministère fédéral de l'Environnement, à titre indépendant, sur les stratégies à adopter pour améliorer les aspects scientifiques, techniques et administratifs de l'évaluation des incidences environnementales (EIE).

Au cours des deux dernières années, le CCREE a entrepris un certain nombre de projets de recherche et a parrainé plusieurs ateliers auxquels ont participé des experts canadiens et américains. Leur liste figure à l'annexe 1. Les ateliers avaient pour objectif de choisir les questions et les problèmes clés dans ce domaine, de revoir de façon critique les projets de recherche financés par le CCREE et d'identifier les besoins en matière de recherche. Le CCREE a également parrainé 37 bourses de recherche accordées à des étudiants diplômés dont la liste figure à l'annexe 2.

(ii) Thèmes de recherche

Depuis le début, le Conseil a conçu de façon globale et pluridisciplinaire les besoins en matière de recherche sur l'EIE. Ces travaux portent sur l'ensemble des aspects scientifiques, techniques, méthodologiques et institutionnels de l'EIE aussi bien que sur les questions liées au cadre de planification et de gestion dans lequel les évaluations des incidences doivent se dérouler. Les travaux de recherche qui ont débuté portent sur un certain nombre de domaines

importants tels que l'évaluation des incidences sociales, les effets environnementaux cumulatifs, l'évaluation en fin de projet, l'établissement de modèles pour l'évaluation des incidences environnementales, l'analyse des risques, et enfin l'atténuation et la compensation.

Afin d'orienter ses activités, le CCREE a fixé quatre thèmes de recherche qui sont indiqués dans son Rapport d'étape jusqu'à octobre 1985. Ils consistent notamment:

- à trouver des cadres intégrés permettant de lier l'évaluation des incidences aux méthodes de planification et de développement régionaux;
- à améliorer la rigueur scientifique des analyses des incidences écologiques et sociales;
- à mettre au point des méthodes plus efficaces afin de préciser et d'intégrer les valeurs sociales dans l'évaluation des incidences; et
- à trouver d'autres moyens de renforcer la politique et les cadres institutionnels permettant d'établir des liens entre les éléments susmentionnés.

Sur le plan pratique, le Conseil a indiqué qu'il s'engageait à mettre au point de nouvelles orientations pour l'EIE, à encourager une conception intégrée de la recherche et à collaborer avec d'autres organismes pour financer la recherche.

(iii) Objectif du Compte rendu d'activités

L'évaluation des incidences sociales a très tôt été jugée par le Conseil comme un domaine important de recherche. Il est apparu clairement que les répercussions des projets proposés pour le mode de vie, les traditions culturelles et les communautés du pays prenaient une importance de plus en plus grande dans les procédés d'évaluation environnementale et que toutes les

personnes concernées par ces procédés avaient énormément de difficulté à traiter ces problèmes de façon efficace. On ne s'entendait pas à l'époque, et c'est toujours le-cas, sur la manière dont il fallait aborder ces problèmes dans les procédés d'évaluation environnementale, sur la signification à donner aux "incidences sociales“, sur ce que l'on peut considérer comme des méthodes d'évaluation fiables, et sur la façon d'utiliser les résultats de l'évaluation des incidences sociales pour prendre des décisions.

Ce document a pour objectif de rendre compte des progrès réalisés par le Conseil dans le domaine de la recherche en matière d'évaluation des incidences sociales au cours des deux dernières années et de proposer des recommandations pour les initiatives ultérieures. Il a été préparé avec l'aide d'Ann Svendsen, expert-conseil de Synergistics, et qui a fait une évaluation critique des activités de recherche du Conseil en matière d'EIS. Le rapport comporte :

1. un examen des initiatives de recherche en matière d'EIS entreprises par le Conseil entre septembre 1985 et octobre 1987;
2. une synthèse des résultats de recherche;
3. des observations et des conclusions sur la recherche en matière d'EIS compte tenu des méthodes existantes et des orientations futures; et
4. des recommandations pour les recherches ultérieures.

Pour plus de renseignements sur les travaux de recherche sur 1 'EIS abordés dans ce rapport ou sur le programme général de recherche en matière d'évaluation environnementale du Conseil, veuillez vous adresser au :

Secrétariat du CCREE
13e étage, immeuble Fontaine
ZOO, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec) K1A OE3
Téléphone : (819) 997-1000

PREMIERE PARTIE : ÉTUDE DU PROGRAMME DE RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION DES INCIDENCES SOCIALES

1.0 CALENDRIER DES TRAVAUX DE RECHERCHE

1.1 Portée originale attribuée aux sujets

La première mesure prise par le Conseil pour évaluer les besoins en matière de recherche dans le domaine de l'EIS a consisté à charger Dianne Erickson, expert-conseil, à réaliser une analyse comparative de deux évaluations des incidences sociales. Le Conseil a estimé que cette étude permettrait de mieux comprendre les problèmes méthodologiques et institutionnels qui influent sur l'EIS.

Les résultats de cette étude, publiée comme document d'information, ont été discutés en janvier 1985 lors d'un atelier restreint auquel participaient les principaux spécialistes de l'EIS. En se fondant sur les conclusions de l'atelier, le Comité du Conseil sur l'EIS a préparé un Exposé sur la recherche. Ce document signale cinq domaines de recherche éventuels que nous décrivons ci-dessous :

Orientation de l'EIS. Les premiers travaux de recherche du Conseil en matière de EIS indiquent que deux modèles concurrents d'EIS s'opposaient, à savoir un modèle "technique" et un modèle "politique". Chacun d'entre eux incarnait des hypothèses très différentes sur les méthodes et le rôle à retenir pour l'EIS et de ce fait, ils concevaient chacun de façon très différente l'étude "appropriée" des incidences sociales. Le Comité sur l'EIS a jugé nécessaire d'entreprendre des travaux de recherche afin de savoir quelles conditions et quels genres de projets conviendraient le mieux à chaque "modèle" d'EIS, et aussi quelles techniques et méthodes pourraient s'appliquer aux deux.

Limites du domaine. Les limites portant sur l'aire géographique, le fond et la durée des EIS n'avaient pas été clairement précisées. On a jugé bon d'étudier cette question afin d'arriver à une méthode efficace permettant de limiter la portée des questions socio-économiques.

Lien entre les prédictions et le contrôle des incidences. Il s'est avéré très difficile de prévoir les incidences sociales. On a estimé que le contrôle avait son importance non seulement pour améliorer la capacité de prédiction des EIS mais aussi pour faciliter la gestion des incidences. A cet égard, le Conseil a surtout cherché à voir ce qui pourrait constituer un moyen de contrôle efficace des incidences sociales.

Procédures institutionnelles. En matière d'évaluation environnementale, les procédures relatives aux méthodes et aux politiques suivies semblent être des facteurs déterminants pour fixer la portée, choisir les méthodes et intégrer les EIS aux autres éléments de l'évaluation. Certaines des procédures institutionnelles facilitent davantage les EIS que d'autres. On suggérait donc dans l'Exposé d'entreprendre des recherches pour voir les effets des différentes procédures institutionnelles sur la réalisation des EIS.

Evaluation de l'importance des incidences. Qui décide de ce qui constitue une incidence sociale "importante", et de quelle façon la décision est-elle prise ? En matière d'EIS, ces deux questions sont sujettes à controverse. On a jugé nécessaire d'entreprendre des travaux de recherche afin de voir comment renforcer les EIS afin qu'elles traitent plus efficacement du problème de l'évaluation des incidences.

1.2 Priorités pour la recherche

Dans les cinq domaines de recherche choisis, le Conseil a jugé prioritaire le contrôle des incidences sociales et les procédures institutionnelles pour les EIS et, en septembre 1985, deux projets de recherche ont été entrepris sur ces questions.

Entre le moment de la publication de l'Exposé sur la recherche en matière d'EIS et le démarrage des projets de recherche, un nouveau problème est apparu et a semblé au Conseil digne de figurer parmi ses priorités au calendrier de recherche de l'EIS. Il s'agit du rôle de la négociation et de la médiation pour résoudre les différences en matière d'environnement. On s'est très rapidement intéressé davantage à la recherche de méthodes de règlement des différends et il est apparu que ces moyens pouvaient avoir des répercussions profondes, tant positives que négatives, sur les opérations d'évaluation des incidences. C'est pourquoi le Conseil a décidé d'entreprendre également un travail de recherche dans ce domaine.

2.0 SYNTHÈSE DES RESULTATS DE LA RECHERCHE

2.1 Contrôle des incidences

Deux initiatives du CCREE portaient sur l'étude du rôle du contrôle en matière de gestion des changements sociaux. La première étude a été réalisée par Krawetz, MacDonald et Nichols (1987) et a pour titre : "A Framework for Effective Monitoring". Les objectifs de cette étude consistaient à évaluer l'efficacité des méthodes de rechange pour le contrôle des incidences socio-économiques et à mettre au point un cadre analytique de base pouvant être appliqué de façon générale dans ce but. L'étude comportait également un

examen et une évaluation des programmes actuels de contrôle, l'élaboration d'un cadre de contrôle et des recommandations pour améliorer l'efficacité des programmes de contrôle.

Le cadre prévu comportait trois éléments principaux pour les procédés de contrôle : les objectifs, l'opération de gestion et le plan de contrôle. On s'en est inspiré pour évaluer la justification, les besoins et les responsabilités de contrôle avant et après la prise de décision, dans trois études de cas.

Afin de tâcher d'affiner les aspects théoriques et pratiques du cadre décrit dans le document Krawetz, le CCREE a ensuite convoqué un atelier en mars 1987. Cette rencontre avait pour objectif de permettre l'examen des études de cas de contrôle et d'aborder les problèmes méthodologiques, ceux portant sur l'intégration du contrôle social avec le contrôle biophysique notamment.

Le document Krawetz et la discussion en atelier ont mis en lumière les problèmes pratiques liés au contrôle. Le thème principal discuté a été l'incompatibilité apparente entre le contrôle de l'évaluation des incidences lorsque l'objectif consiste à vérifier les prédictions des incidences et par là à contribuer à renforcer les méthodes de prédiction de l'évaluation des incidences d'une part, et d'autre part le contrôle de la gestion des incidences dont l'objectif est de détecter suffisamment tôt les problèmes éventuels afin de prendre les mesures correctives qui s'imposent pour éviter ou minimiser les incidences qui s'ensuivront. Krawetz estime que cette incompatibilité est liée au fait que l'intervention est une conclusion nécessaire du contrôle de la gestion des incidences alors que ce n'est pas nécessaire dans le cadre du contrôle de l'évaluation des incidences.

La plupart des participants à l'atelier se sont entendus pour dire que les programmes de contrôle socio-économique ne pouvaient pas être "tout pour tous". On en a donc conclu que les deux types de contrôle devaient être traités comme des opérations distinctes ayant des objectifs et des résultats différents,

Lors de l'atelier, on a soulevé la question de savoir s'il valait mieux adopter une optique "socio-politique" ou qualitative plutôt qu'une optique "technique" ou quantitative. Plusieurs participants ont estimé que les méthodes de recherche qualitatives n'étaient pas suffisamment utilisées dans le cadre des programmes de contrôle socio-économique. Cette question a fait l'objet d'un document présenté par A. Armour et intitulé "Methodological Problems in Social Impact Monitoring". Dans ce document, on émettait l'hypothèse que l'optique qualitative pour le contrôle pouvait être la seule solution valable étant donné que l'on ne savait pas parfaitement comment mesure et donc comment prédire les incidences psycho-sociales. Armour prétend que, de toute manière, le contrôle des incidences sociales devrait être avant tout utilisé comme moyen de gestion des incidences et que, pour ce qui est de l'optique méthodologique, la notion de "récolte de renseignements" devrait l'emporter sur l'analyse scientifique pour la collecte des données.

À cet égard, Krawetz prétend dans son document que les programmes de gestion des incidences à l'initiative des communautés devraient l'emporter sur les programmes se fondant uniquement sur les opinions d'experts. Certains participants à l'atelier ont émis quelques réserves quant aux implications d'une telle attitude. Ils ont plus précisément soulevé le problème de la nécessité d'une procédure d'examen formelle (pour savoir par exemple s'il était nécessaire que des données techniques quantitatives influencent les commissions d'examen).

De façon générale, certaines des conclusions les plus importantes que l'on peut tirer des travaux de recherche du CCREE en matière de contrôle des incidences sont l-es suivantes :

- o Le contrôle visant à évaluer les incidences et celui visant à gérer les incidences sont essentiellement incompatibles.
- o Le processus administratif retenu pour la mise en oeuvre du programme de contrôle est d'une importance primordiale pour son succès. Les aptitudes en matière de communication et de gestion, des personnes chargées de l'administration des programmes de contrôle peuvent notamment influencer de façon très nette les résultats.
- o Les personnes concernées devraient participer au processus de contrôle et notamment à l'établissement de la portée du programme, même si son efficacité risque d'en souffrir.
- o De nombreux obstables s'opposent à un contrôle efficace de la prédiction des incidences, notamment les connaissances incomplètes des liens existants entre les facteurs environnementaux et sociaux, les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de fixer des conditions de base et enfin la nécessité de se fier à des données subjectives.

2.2 Procédures institutionnelles

Le travail de recherche concernant les répercussions des procédures institutionnelles de rechange pour les opérations d'EIS a été confié par contrat à D'Amore and Associates. Cette mission devait permettre d'identifier et de décrire les modèles organisationnels et les procédures institutionnelles qui ont le mieux réussi à favoriser la production d'études d'EIS acceptables, intégrées aux évaluations environnementales biophysiques et crédibles pour la collectivité dans son ensemble.

Dans son rapport, D'Amore décrit les effets des textes législatifs provinciaux sur la réalisation des EIS en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario; les ressemblances et les différences en matière d'application de ces textes de loi dans le pays tout entier; le rôle des examinateurs et des comités gouvernementaux; les problèmes relatifs à cette opération; l'effet des auditions; et la participation des municipalités et des communautés à l'élaboration et à l'examen des EIS. Qui plus est, il souligne les répercussions des procédures institutionnelles sur l'efficacité des EIS (tant pour ce qui est du processus lui-même que de l'utilisation que font les décideurs des résultats). Les facteurs institutionnels comme la parcellisation des responsabilités pour les incidences sociales entre les divers organismes et administrations, le fait que bon nombre d'examinateurs gouvernementaux n'ont pas les connaissances voulues en sciences sociales pour pouvoir diriger les études sur les incidences sociales et évaluer ensuite leur qualité, et enfin l'inexistence d'un cadre général de politique sociale permettant d'évaluer les avantages et'les désavantages font que les conditions ne sont pas réunies pour arriver à prédire de façon efficace et à gérer les incidences sociales.

D'Amore a identifié les changements législatifs qui pourraient améliorer l'efficacité (c.-à-d. les exigences précises pour traiter des incidences sociales et la nécessité d'une consultation publique générale). Il a également proposé un certain nombre de facteurs organisationnels qui oeuvreraient pour un examen intégré des répercussions socio-économiques (à savoir les rencontres entre examinateurs, une base de données centrale et un comité de direction pour l'EIS).

Outre ces conditions relatives à l'organisation et à la structure, D'Amore a discuté d'un certain nombre de questions liées à la réalisation de l'EIS qui méritent, semble-t-il, qu'on s'y arrête. Ce sont notamment : l'importance de la participation de toutes les parties concernées dès le début de l'opération (c.-à-d. lors du processus d'établissement de la portée du travail);

l'importance d'une bonne communication (c.-à-d. la communication des renseignements, la mise en commun des optiques et la connaissance du processus d'examen); et enfin l'importance du moment où ont lieu la consultation, l'examen du gouvernement et la création des services sociaux notamment.

D'Amore a également précisé quel genre de "valeur?' ou d'optiques lui semblent devoir être un gage d'efficacité pour l'opération d'EIS. Il a indiqué que toutes les parties, et plus particulièrement les examinateurs du gouvernement, les promoteurs et les réalisateurs d'EIS, devraient se montrer coopératifs, dévoués et larges d'esprit. Cette proposition vient du fait qu'on a constaté qu'on ne répondait pas toujours aux besoins et aux intérêts des communautés touchées dans le cadre institutionnel actuel. On a pensé qu'en changeant l'attitude des décideurs, on obtiendrait un processus plus "équitable" et donc plus efficace.

Les principales conclusions que l'on peut tirer du travail de recherche sur les procédures institutionnelles sont les suivantes :

- Il serait nécessaire de modifier les textes législatifs pour améliorer l'efficacité de l'évaluation des incidences sociales.
- les opérations d'examen du gouvernement sont souvent morcelées et conduisent à une étude fragmentaire des incidences sociales.
- Les examinateurs du gouvernement, les promoteurs et les scientifiques chargés de l'EIE n'ont pas toujours le connaissances nécessaires en sciences sociales pour participer de façon efficace au processus de l'EIS.
- Il n'a pas été possible de résoudre la question de la responsabilité à l'égard de la collectivité touchée. Bien souvent, l'opération d'EIS reflète les intérêts et les besoins des promoteurs et des responsables des organismes de réglementation.

- o Si les responsables de l'EIE et de l'EIS communiquaient davantage, il serait plus facile d'associer les incidences sociales aux incidences biophysiques.
- o Les collectivités ne disposent pas, la plupart du temps, des moyens financiers nécessaires et/ou des autres ressources qui leur permettraient de participer efficacement aux opérations d'examen officielles ou officieuses.

2.3 Négociation

Un atelier sur le lieu de la négociation pour les opérations d'EIE a été la principale initiative entreprise par le CCREE à ce sujet. Trois documents d'information ont été préparés pour l'atelier et ont fourni un cadre de travail tout en encourageant la discussion. Les objectifs de l'atelier consistaient à analyser la manière dont la négociation pourrait ou devrait se dérouler dans le cadre des évaluations des incidences environnementales tout en précisant les rôles et les responsabilités des parties concernées.

La principale question posée lors de l'atelier a été : "La négociation et la médiation devaient-elles être institutionnalisées ou rester, comme c'est le cas au Canada, un processus relativement officieux, un complément utile à la planification et à la réglementation ?" L'expérience américaine en matière de négociation officielle a servi de base non négligeable à la discussion.

Un document préparé par Tony Dorcey portait sur l'évaluation de 30 cas de règlements de différends comportant une négociation sous une forme ou sous une autre. Il a conclu que l'utilisation explicite de la négociation avait augmenté nettement au cours des 20 dernières années et que le vocable de "négociation" regroupait plusieurs possibilités : la conciliation, l'assistance, l'enquête, la médiation et l'arbitrage. Dorcey a également procédé à l'élaboration d'une typologie des conditions de négociation. Il a

indiqué par exemple que la plupart des négociations ont lieu lorsque deux ministères ou organismes sont concernés et ont tous deux la capacité de prendre des décisions indépendamment l'un de l'autre et lorsqu'un organisme compétent "consulte" la partie concernée. Dorcey a jugé nécessaire d'entreprendre d'autres recherches afin d'évaluer l'efficacité des différentes possibilités de négociation, y compris les exemples américains. Il a également recommandé qu'on s'attache davantage à améliorer les compétences de communication des participants au processus de négociation.

Le deuxième document d'information préparé par le professeur Paul Emond étudiait la question de l'insertion de la négociation dans l'EIE ainsi que le processus d'approbation des projets. Emond a constaté que plusieurs obstacles dans les procédures institutionnelles actuelles empêchaient une utilisation efficace de la négociation et de la médiation. Il a également abordé certaines questions importantes dont les suivantes : "Quel est le rôle de la négociation et de la médiation ?", "Certains problèmes se prêtent-ils davantage à la négociation que d'autres ?" et "Existe-t-il un moment opportun pour entreprendre la négociation ou la médiation ?" Emond estime qu'étant donné l'imperfection des opérations d'évaluation et d'examen existantes, la négociation devrait être instaurée sous forme d'opération distincte. Il estime que cela permettrait un plus grand nombre d'expériences. Mais il reconnaît également que cela risque fort peu de se produire et qu'en conséquence, au lieu d'adopter une position qui obligerait à "jeter l'eau du bain avec le bébé", la négociation devrait être instaurée sous forme de complément aux opérations de planification, aux comités d'évaluation et aux programmes de gestion.

Le troisième document qui a fait l'objet d'une discussion lors de l'atelier était présenté par John McGlennon et il indiquait également que l'on devrait avoir recours à la négociation officieuse pour compléter le processus de prise

de décision officielle. McGlennon aborde les problèmes de la responsabilité liée à la viabilité d'un tel processus officieux. Il étudie un exemple particulièrement réussi de "décision négociée" aux États-Unis et conclut qu'un processus semblable pourrait être instauré au Canada afin d'obtenir un consensus, d'améliorer les relations entre les parties au litige environnemental et d'éviter des procédures coûteuses.

Les représentants des groupes d'intérêts locaux et écologiques présents lors de l'atelier ont exprimé certaines réserves quant aux avantages des processus de négociation et de médiation. Il se sont avant tout préoccupés de la cooptation et du manque de pouvoir. Il est intéressant de constater que certains représentants du gouvernement ont émis les mêmes réserves.

Les principales conclusions que l'on peut tirer de ces documents de recherche et de l'atelier sur la négociation sont les suivantes :

- Au Canada, la négociation et la médiation sont avant tout utilisées pour compléter l'évaluation et la réglementation environnementales. Il semble qu'il y ait moins d'exemples d'accords négociés que ne l'indiquent les documents.
- En institutionnalisant la médiation et la négociation, on risque de diminuer l'efficacité de ces procédures; la participation volontaire est une condition préalable indispensable à toute négociation "de bonne foi".
- Il faudrait considérer la négociation comme un moyen de résoudre des problèmes et d'augmenter l'efficacité de l'analyse et des décisions en matière d'incidences.

- La médiation ou la négociation se prête particulièrement bien à l'établissement de la portée d'une opération avant l'audition, aux mesures de détermination de l'atténuation et de la compensation et aux révisions faisant suite à l'approbation.
- Pour être efficace, toute négociation doit être clairement liée au processus décisionnel pour garantir le respect d'une procédure. Par ailleurs, toutes les parties concernées doivent pouvoir créer un climat de confiance et chacune d'entre elles doit avoir suffisamment d'influence et disposer des ressources nécessaires pour être prise au sérieux.
- Les règles essentielles présidant à la sélection des représentants doivent être connues et acceptées dès le début du processus.
- La présence d'un médiateur indépendant sera normalement nécessaire pour faciliter la discussion.
- Un certain nombre de questions, notamment le rapport coût/efficacité de la négociation, restent sans réponse. Il convient donc de faire preuve de prudence lorsque l'on recommande la négociation et il serait bon de continuer à étudier la question et à faire davantage d'expériences.

3.0 ÉVALUATION DE LA RECHERCHE SUR L'EIS ET RÔLE DU CONSEIL

3.1 Incertitude et morcellement

Le domaine de l'EIS comporte une grande part d'incertitude et de morcellement. Les travaux de recherche du CCREE réalisés jusqu'ici l'indiquent clairement. Chacune des trois initiatives de recherche d'EIS met en lumière tout un ensemble de questions théoriques et pratiques. Dans l'ensemble on a soulevé plus de questions qu'on n'en a résolu. Qui plus est, la recherche, dans chacun de ces secteurs, indique que l'on ne s'entend toujours pas en la matière. Les personnes chargées de l'EIS continuent à

procéder à des recherches et a discuter de nouvelles conceptions et de principes méthodologiques pour guider leurs travaux. Il faudra encore attendre pour arriver à un point de vue partagé sur "l'évaluation des incidences sociales".

Or, ceux qui s'occupent du domaine plus vaste de l'évaluation des incidences environnementales, surtout ceux qui sont chargés des analyses techniques et des décisions, se tournent vers les travaux de recherche relatifs à l'EIS pour trouver des méthodes permettant de prévoir plus exactement les incidences sociales et pour obtenir des façons plus justes de gérer les incidences imprévues. De plus, on souhaite que le processus de l'EIS, parce qu'il donne une grande importance à la participation du public, serve de véhicule pour aider à résoudre les conflits que suscitent les opérations de planification et de développement. En gros, ce que l'on recherche, ce sont des recettes pour résoudre les problèmes dynamiques de prédiction et de gestion des incidences.

Les tensions apparentes dans le domaine de l'EIS et dans le domaine plus vaste de 1 'EIE créent un contexte de recherche exigeant. Jusqu'ici, l'attitude du Conseil a été d'orienter ses travaux de recherche en matière d'EIS de façon à préciser les problèmes et à favoriser le dialogue et la discussion. Étant donné l'incertitude et le morcellement qui existent dans ce domaine et les chances que cette situation se perpétue pendant quelque temps encore, l'attitude du Conseil face à la recherche semble être la bonne. Le développement de ce domaine est encore loin d'être suffisamment avancé pour permettre au Conseil d'adopter une attitude marquée pour défendre une conception de l'EIS plus qu'une autre ou pour favoriser des travaux de recherche du type "livre de recettes". En d'autres termes, les recherches demandées par le Conseil devront continuer à être expérimentales (afin d'aider à définir et cerner les modifications de l'étendue de ce domaine) plutôt que directives (afin de favoriser des principes et des méthodes particuliers d'opération).

A cet égard, l'Exposé sur la recherche relatif à l'EIS préparé en 1985 par le Conseil, trouve deux points essentiels de discussion dans le domaine. Ce sont le rôle des professionnels de l'EIS (scientifiques ou défenseurs ?) et l'orientation du processus d'EIS lui-même (technique ou socio-politique ?). Les initiatives de recherche du CCREE montrent que ces sujets de discussion sont encore d'actualité. Le document indique également la nécessité de remettre en question les hypothèses qui sont à l'origine des modèles "idéaux".

3.2 Un problème de rôle : Le professionnel de 1 'EIS doit-il être un scientifique ou un défenseur ?

Il est apparu ces dernières années que les limites de l'évaluation des incidences sociales ont été repoussées et que l'on ne s'occupe plus uniquement d'évaluation des incidences mais du problème plus vaste de la gestion des opérations. Cela vient dans une large mesure du fait que l'on a observé que ces opérations elles-mêmes pouvaient avoir des incidences sociales importantes. Ainsi les professionnels de l'EIS ne se sont plus contentés de prévoir et d'évaluer de façon exacte et complète les incidences, mais également de faire en sorte que les opérations d'évaluation dérangent le moins possible la vie de la communauté et que les personnes touchées considèrent ces opérations comme "justes" (c.-à-d. qu'ils aient eu la possibilité de faire connaître leurs intérêts et qu'on en ait tenu entièrement compte). De ce fait, le rôle du professionnel de l'EIS a progressivement évolué, et de scientifique il est devenu un défenseur.

Si la recherche d'une plus grande justice dans les opérations d'évaluation des incidences n'a pas été clairement identifiée comme objectif pour la recherche du CCREE, elle est devenue un thème sous-jacent de toutes ses entreprises de recherche en matière d'EIS. Les travaux de recherche relatifs au contrôle ont par exemple dû aborder cette question dans le cadre de la méthodologie. Krawetz a estimé qu'une conception qualitative du contrôle et de l'évaluation,

avec une forte participation de la communauté pour l'établissement des priorités et des méthodes,. risquait davantage de donner lieu à un processus "équitable". Dans les propositions faites pour effectuer un contrôle efficace, on admet explicitement l'importance des objectifs de contrôle et des opérations de gestion pour garantir l'équité du contrôle de l'EIS. De même, les recherches relatives aux procédures institutionnelles et au rôle de la négociation et de la médiation dans les opérations d'EIE ont suscité des questions concernant l'équité du processus et de son issue.

Dans chaque cas cependant on ne s'est guère efforcé d'éclaircir et d'évaluer de façon critique les hypothèses qui étaient à l'origine de cette opinion sur le rôle du professionnel de l'EIS. Tous les travaux de recherche souscrivent implicitement à l'objectif d'une plus grande "justice" et "équité", mais les implications d'une telle optique restent ambiguës dans la pratique. Cela reflète l'absence de consensus dans le domaine de l'évaluation des incidences pour ce qui est du rôle du professionnel de 1 'EIS et de la place de l'évaluation et de la gestion des incidences sociales dans le processus décisionnel.

Les experts en la matière devront réfléchir et discuter de façon plus critique afin de pouvoir répondre aux questions suivantes : Les professionnels de 1 'EIS devront-ils jouer le rôle de défenseurs pour les communautés touchées ? La responsabilité de rendre compte de façon objective et scientifique des changements est-elle compatible avec la défense visant à recommander une juste compensation ? Comment influer sur les décisions de développement pour réduire au minimum les incidences sociales et psychologiques ? Par ses travaux de recherche, le Conseil permet que ces questions soient abordées et ce faisant, élève le débat.

3.3 L'orientation de l'ÉIS : technique ou socio-politique ?

Ces dernières années, la définition des. problèmes "sociaux" en matière d'évaluation des incidences a été élargie afin d'inclure non seulement les incidences socio-économiques d'une entreprise éventuelle mais également les mesures qui seront mises en oeuvre pour les traiter. Par exemple, les groupes concernés commencent à participer à l'élaboration des programmes de contrôle, aux décisions relatives à l'importance de la compensation et à l'identification des besoins en matière de services communautaires. Les représentants du gouvernement, les promoteurs et les délégués des communautés touchées se rencontrent pour "négocier" sur la façon dont seront distribués ces avantages et ces désavantages. Les opérations d'EIS sont maintenant considérées comme un moyen visant à faciliter ces négociations, du fait de l'importance primordiale accordée à la participation du public. Au lieu de se contenter de prévoir les incidences sur la collectivité et sur ses membres, comme c'était le cas pour les EIS il y a une dizaine d'années, on s'attend maintenant à ce que les opérations actuelles donnent la possibilité aux parties concernées de participer au développement et à la mise en oeuvre des programmes de gestion des incidences éventuelles. En d'autres termes, de techniques qu'elles étaient, les opérations d'EIS sont devenues socio-politiques.

La décision du CCREE d'entreprendre des recherches sur les procédures institutionnelles reflète l'importance qu'il accorde aux facteurs socio-politiques lorsqu'il s'agit de savoir comment fonctionnent les opérations d'EIS. Chaque initiative de recherche en matière d'EIS révèle un besoin d'analyse critique permanente des procédures organisationnelles. Les principales questions que doit comporter une telle analyse sont les suivantes : Comment les procédures organisationnelles permettent-elles de consolider le pouvoir et l'influence de certains groupes en matière d'identification des incidences, de gestion des incidences et d'octroi des ressources ? Qui fixe les objectifs que le processus actuel permet d'atteindre ? Comment les facteurs organisationnels permettent-ils de perpétuer le statu quo ?

Les dimensions socio-politiques de l'opération d'évaluation des incidences et leur influence sur la réalisation de l'EIS sont des problèmes importants et sont étroitement-liés à la question du rôle du professionnel de l'EIS. Les travaux de recherche sur les questions socio-politiques s'avéreront difficiles et seront à n'en pas douter sujets à controverse. Le Conseil, à titre d'organisme de recherche indépendant, est bien placé pour favoriser la prise en compte plus explicite de ces facteurs et pour encourager la recherche visant à préciser les implications socio-pol it iques des procédures organisationnelles.

3.4 Négociation : Un modèle idéaliste de décision en matière d'environnement ?

La négociation a été considérée par de nombreux professionnels de l'EIE et par d'autres personnes comme la panacée permettant de résoudre les litiges portant sur les incidences sociales et environnementales des nouveaux projets ou développements. De plus, comme le montre la discussion qui a eu lieu lors de l'atelier du CCREE sur la négociation, il y a un préalable généralement admis selon lequel la participation de la communauté au processus de négociation aboutira à des décisions qualitativement meilleures, c'est-à-dire des décisions qui seront plus réfléchies et plus acceptables socialement que celles provenant de l'optique traditionnelle et hautement technique de l'évaluation des incidences.

Cependant, lors de l'atelier, les participants ont soulevé un certain nombre de problèmes consistant à savoir dans quelle mesure les processus de négociation actuels répondent à ces attentes. L'examen des études de cas effectuées par Dorcey révèle que l'importance donnée aux opérations de planification et d'évaluation des incidences porte plutôt sur la communication des renseignements ou la consultation que sur une décision commune. Emond abonde dans ce sens. Après avoir discuté de certains des obstacles qui

empêchent la négociation, il conclut qu'il est peu vraisemblable que les textes législatifs actuels et les organes de décision en place soient modifiés pour permettre une prise de décision pluripartite. A son avis, il faudrait continuer à utiliser la négociation comme mesure provisoire pour résoudre les problèmes de planification et d'évaluation des incidences. Les décisions conjointes, en dépit de la possibilité qu'elles offrent de diminuer le nombre des litiges, ne sont pas réalistes étant donné le contexte social et politique actuel.

En fait les conditions qui semblent nécessaires pour une planification commune et une négociation se fondant sur des principes - confiance entre les parties, ressources suffisantes pour permettre à toutes les parties de prendre pleinement part au processus et volonté de partager la responsabilité de la prise de décision - se trouvent rarement réunies. Il faut se demander de toute évidence pourquoi il en est ainsi et qu'est-ce que l'on peut faire éventuellement ? Les décisions conjointes constituent-elles un principe essentiel de tout autre moyen de règlement des différends, un idéal impossible à atteindre ?

Il est évident qu'il est trop tôt pour rendre des jugements définitifs à ce sujet.Nous n'avons pas eu suffisamment de possibilités de mettre en oeuvre ces autres moyens de règlement des différends pour pouvoir identifier clairement les facteurs favorables et contraignants et pour étudier de façon probante les possibilités offertes par ces divers moyens. Cependant, le Conseil est favorable à une étude plus poussée et à une analyse critique des méthodes d'évaluation des incidences se fondant sur la négociation.

DEUXIÈME PARTIE : PRIORITÉS POUR LA RECHERCHE

4.0 DIRECTIONS POSSIBLES POUR IA RECHERCHE

Dans ses tentatives pour identifier des sujets possibles de recherche en matière d'EIS, le Comité sur l'EIS a envisagé les trois questions suivantes :

- o Des trois initiatives de recherche entreprises jusqu'ici laquelle justifie éventuel lement de plus amples recherches de la part du Conseil ?
- o Parmi les domaines de recherche identifiés dans 1 'Exposé sur l'EIS de 1985 qui n'ont pas encore été abordés, lesquels devraient devenir prioritaires sur le calendrier de recherche du Conseil ?
- o D'autres sujets de recherche justifient-ils une étude sous l'égide du Conseil ?

4.1 Recherches supplémentaires

Les activités de recherche du Comité sur l'EIS du Conseil portent essentiellement sur trois sujets : le contrôle des incidences sociales, les procédures institutionnelles et les négociations environnementales. Toutes justifient des recherches supplémentaires.

Pour ce qui est du contrôle des incidences sociales, on pourrait notamment étudier les questions suivantes :

- les différentes façons de contrôler les incidences sociales "accessoires" (les programmes de contrôle des incidences sociales ont tendance à donner davantage d'importance, sur le plan méthodologique, à l'étude des incidences économiques, fiscales, d'utilisation des terrains et d'installations/services mais sont moins enclins à s'occuper des incidences culturelles, socio-psychologiques et socio-politiques)
- les manières de permettre la participation des groupes concernés/intéressés au contrôle des programmes de gestion des incidences, aussi bien à l'étape de la conception que de la mise en oeuvre.

Pour ce qui est des procédures institutionnelles, on pourrait notamment étudier les questions suivantes :

- l'effet du financement ou de l'aide de l'intervenant sur le processus d'évaluation et d'examen des incidences (diverses expériences avec le financement de l'intervenant et d'autres formes d'aide pour les groupes corrrnunautaires ont été lancés au cours des cinq dernières années et il serait bon de les évaluer)
- les répercussions du processus d'évaluation et d'examen public des incidences, et les moyens d'éviter ou de minimiser de telles répercussions.

Pour ce qui est des négociations environnementales, on pourrait notamment étudier les questions suivantes :

- le rôle actuel des négociations dans le cadre du processus d'EIE (la négociation joue un rôle plus grand dans l'opération d'EIE, mais on dispose de peu de documents à ce sujet)
- le fond du processus de négociation (la plupart des travaux de recherche portent jusqu'ici sur le processus, c'est-à-dire sur la façon

dont les négociations se déroulent, et non sur le produit, c'est-à-dire l'objet de la négociation)

- les difficultés pratiques liées aux autres processus de règlement des différends en matière d'EIE et les façons d'aborder ces problèmes
- la corrélation entre la consultation et la négociation pour les opérations d'évaluation des incidences.

4.2 Révision de l'Exposé sur l'EIS

L'Exposé sur l'EIS de 1985 indiquait cinq domaines éventuels de recherche et le Conseil a pris des mesures pour deux d'entre eux seulement. Les domaines qui n'ont pas été abordés sont les suivants : l'orientation de l'EIS (optique technique ou socio-politique); les limites du domaine (l'établissement de la portée des problèmes d'incidence sociale); et le problème de l'importance (les diverses manières d'évaluer les incidences sociales). Chacun d'entre eux représente toujours un secteur important de préoccupation en matière d'EIS. Pour ce qui est du calendrier de recherche éventuel du Conseil, le Comité sur l'EIS estime que l'orientation de l'EIS et la question de l'importance sont les problèmes les plus critiques. On s'est beaucoup intéressé à l'établissement de la portée des problèmes relatifs aux incidences sociales et ils constituent donc une question moins pressante que les deux autres.

La partie 3 du "Rapport d'activités de l'EIS" ci-joint montre que dans chacun des projets de recherche de l'EIS entrepris par le Conseil, l'orientation de l'EIS apparaît comme un problème essentiel. Il est également indiqué dans ce rapport que certaines questions importantes de recherche sur ce sujet méritent qu'on s'y arrête. Ce sont notamment :

- le traitement des problèmes d'équité en matière d'évaluation des incidences (la compensation pour la répartition inégale-des incidences et des risques est une question qui revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de l'emplacement des installations, de l'élaboration des politiques et des programmes de gestion des incidences et de la promotion du développement durable)
- la garantie de "l'équité" des opérations de planification et de décision quant aux possibilités et à l'aide offertes aux parties intéressées et concernées qui veulent prendre part au processus d'évaluation.

Pour ce qui est de l'évaluation des incidences sociales, on pourrait étudier les questions suivantes :

- les méthodes d'évaluation de l'importance des incidences sociales, et plus particulièrement socio-culturelles, socio-psychologiques et socio-politiques
- les moyens d'intégrer les évaluations des incidences sociales aux autres éléments de l'EIS.

4.3 Nouveaux sujets

Le domaine de l'EIS n'est pas resté sans évoluer depuis la publication de l'Exposé sur la recherche de 1 'EIS en 1985 et les nouvelles questions qui sont apparues représentent des domaines possibles de recherche que le Conseil pourrait entreprendre. Entre autres domaines importants de recherche possibles, on peut citer :

- la perception du risque en matière d'évaluation de gestion des incidences

- les notions à tendance sociale de choix des emplacements pour les installations (par exemple, la possibilité de propositions offertes par 1 'Alberta -pour le choix de l'emplacement ou les négociations pour les accords de construction des installations) et leur répercussion sur l'opération d'évaluation des incidences.

4.4 Priorités conseillées pour la recherche

Le domaine de l'EIS offre de nombreuses possibilités de recherche. Les treize sujets cités ci-dessus ne sont sans doute qu'une indication des orientations possibles.

Afin de choisir parmi ces sujets ceux qui constituent des priorités et qui devront figurer au calendrier de recherche du Conseil, et pour savoir comment aborder ces questions, le Conseil devrait les étudier en tenant compte de son calendrier de recherche global (à savoir : S'agit-il de sujets distincts ? Peuvent-ils être apparentés à d'autres initiatives de recherche ? etc.), des procédures du Comité (Qui devrait assumer la responsabilité de tel ou tel sujet de recherche figurant au calendrier ?), et du budget (Quelle importance faut-il donner à la recherche sur les incidences sociales ?).

En établissant les priorités de recherche en matière d'EIS, le Conseil devrait également tenir compte de l'opinion des responsables de l'EIS (et se demander qu'elles semblent être à leur avis les priorités, quels moyens leur semblent plus efficaces, etc.). Cela pourrait se faire dans le cadre d'une nouvelle table ronde semblable à celle qui s'est tenue pour la mise au point de l'Exposé de 1985.

Le Comité de l'EIS recommande fortement que le Conseil entreprenne d'encourager la recherche dans chacune des trois grandes catégories de sujets

discutées dans ce document. En d'autres termes, il faudrait s'efforcer de tirer profit des initiatives passées, de poursuivre les travaux sur les questions de recherche considérées comme pertinentes dans l'Exposé sur la recherche de l'EIS étant donné qu'elles sont toujours "d'actualité", et de faire face aux problèmes les plus urgents. On devrait plus particulièrement favoriser et aider la recherche sur :

- le rôle des négociations dans le cadre de l'opération d'EIE: pouvant comprendre des renseignements et une analyse des études de cas portant sur l'expérience canadienne;
- les répercussions du processus d'évaluation et d'examen public des incidences : pouvant comprendre une analyse des études de cas, des sondages d'opinion et un atelier rassemblant le personnel qui a participé activement à une EIE pour identifier et évaluer les "incidences du processus" rencontrées; et
- les méthodes d'évaluation de l'importance des incidences sociales et les moyens d'intégrer les EIS aux autres éléments de l'EIE: pouvant inclure une table ronde de "remise à jour" des professionnels de 1 'EIS qui ont réalisé des études sur les incidences sociales au cours des trois dernières années au Canada.

ANNEXE 1: ATELIERS PARRAINÉS PAR LE CCREE

A venir.

ANNEXE 2 : RECHERCHE EFFECTUÉE PAR DES ÉTUDIANTS DIPLÔMÉS

Nous donnons ci-dessous le nombre d'initiatives de recherche des étudiants diplômés parrainées par le CCREE entre 1985 et 1988 pour les différents sujets.

A. Soucis des autochtones en matière d'EIE	3
B. Contrôle	4
C. Participation du public aux EIE/PEEE	3
D. Administration des EIE/PEEE	6
E. EIE/appréciation	18
F. Atténuation/compensation	2
G. Autres	1

Sur un total de 37 contrats de recherche accordés à des étudiants diplômés, la majorité portent sur l'appréciation des incidences biophysiques. Ceux qui portent sur le contrôle et les incidences sociales sont relativement peu nombreux.