L’expérience québécoise en matière d’évaluation des impacts sociaux

Marie Nobert

Rapport manuscrit préparé pour le Conseil canadien de la recherche sur l’évaluation environnementale
septembre 1986

AVANT-PROPOS

Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) fut établi en 1984 par le ministre fédérai de l'Environnement, par l'entremise du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE). II a été créé dans le but de faire progresser les connaissances théoriques et pratiques de l'évaluation environnementale. Comme partie intégrante de son engagement à améliorer l'évaluation environnementale au Canada, le CCREE a encouragé la recherche dans plusieurs domaines relatifs à l'évaluation environnementale. Les résultats de ces recherches sont présentés sous trois formes de publications : exposés de recherche, documents de référence et rapports manuscrits.

Ce rapport fait partie de la série des manuscrits, qui est composée principalement de rapports de recherche individuelle subventionnée, complètement ou en partie, par le CCREE. Les manuscrits sont fournis dans la langue et le format dans lesquels iIs furent soumis. Ils **ne sont pas soumis à un examen paf des pairs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue et la politique du CCREE.**

Des exemplaires des publications du CCREE peuvent être commandés par l'entremise de :

Groupe Communication Canada - Édition
Ottawa, Canada
K1A OS9

Tél. : (819) 956-4802
Téléc. : (819) 994-1498

Des exemplaires sur microfiches des publications du CCREE peuvent être commandes par l'entremise de :

Micromédia Limitée
165, rue Hôtel de Ville
Place du Portage, Phase II
Hull (Québec)
G8X 3X2

Tél. : 1-800-567-I 914 (Canada), (819) 770-9928
Téléc. : (819) 770-9265

Pour de plus amples renseignements au sujet du travail accompli par le CCREE, veuillez communiquer avec le :

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
Développement du processus
Édifice Fontaine, 14" étage
200, boul. Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A OH3

Tél. : (819) 953-8591 ou 953-0036
Téléc.: (819) 994-1469

* Sa Majesté du chef du Canada possède tous les droits, incluant les droits de propriété intellectuelle, des rapports du CCREE.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail a été rendue possible grâce au Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation envirannementale. Mes remerciements s'adressent .en particulier au Dr. M. Husain Sadar, gestionnaire et conseiller scientifique du CCREE, pour son aide précieuse et son appui. Il me faut également remercier le personnel du Conseil qui m'a assisté avec diligence.

Meç remerciements s'adressent également à toute les personnes qui m'ont obligeamment accordé de leur temps lors des rencontres nécessaires à cette analyse.

RESUME

Ce travail présente une analyse de l'expérience québécoise en matière d'évaluation des impacts sociaux (EIS) des projets de développement. On y présente le cadre de l'EIS, un aperçu des réalisations québécoises en ce domaine ainsi qu'une analyse critique de cette expertise telle que perçue par ses acteurs. On y discute les principaux aspects problématiques de l'EIS qui sont reliés, en autre, à la définition de concepts, la participation du public comme méthode d'évaluation des impacts sociaux, la procédure d'évaluation, les sujets de l'EIS, l'approche méthodologique, le genre de projets à être évalués et au besoin de recherche et de formation dans ce domaine.

ABSTRACT

This report presents an analysis of the Québec experience on social impact assessment (SIA) for development projects. The general frame of SIA, an outlook of practice in this matter and a critical analysis of this expertise as seen by actors involved are presented. We discuss the main problematical aspects of SIA which are related to definition of concepts, public participation, assessment process, scope of SIA, methodological approach, projects, and finally research and academic needs in this area.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS i

RESUME ii

ABSTRACT iii

CHAPITRE 1: INTRODUCTION 1

CHAPITRE 2: LE CADRE GENERAL DE L'EIS AU QUEBEC 7

2.1 LE CADRE LEGAL 7

2.1.1 Généralités 7

2.1.2 Dispositions légales concernant les projets de developpement 9

2.1.2.1 Procédure d'EIE 9
2.1.2.2 Projets soumis à la procédure 9
2.1.2.3 Contenu et méthodologie de l'EIE 10
2.1.2.4 Participation du public 11

2.2 LE CADRE PRAGMATIQUE 13

2.2.1 Procédure d'EIE 13

2.2.2 Réalisations 15

2.2.2.1 Projets évalués 15
2.2.2.2 Enquêtes et audiences publiques 16
2.2.2.3 Parties impliquées 17

2.3 LE CADRE THEORIQUE ET DIDACTIQUE. ..*...*...*.....-21

2.3.1 Enseignement . . . . . ."....."....."."21

2.3.2 Recherche..... 21

CHAPITRE 3: REFLEXIONS SUR L'APPROCHE QUEBECOISE DE L'EIS.....23

3.1 CONCEPT D'ENVIRONNEMENT.....23

3.2 L'ETUDE DE L'IMF'AGT SOCIAL: 2 APPROCHES.....26

3.2.1 L'approche de l'expert.....26

3.2.2 L'approche participationniste.....28

3.3 RATIONNALITE DE L'EIS.....30

CHAPITRE 4: REGARD CRITIQUE SUR L'EIS AU QUEBEC.....32

4.1 CRITIQUE DE L'EIS..... 32

4.2 ASPECTS PROBLEMATIQUES..... 34

4.2.1 Problèmes de définition.....34

4.2.2 Participation publique..... 36

4.2.3 Procédure..... 41

4.2.4 Sujets de l'EIS.....4.

4.2.5 Données et méthades..... 46

4.2.6 Projets évalués..... 47

4.2.7 Recherche et formation..... 48

4.3 SOLUTIONS PROPOSEES.....50

4.3.1 Idéologie et philosophie.....50

4.3.2 Pragmatisme. 51

4.3.3 Recherche et formation des acteurs.....53

CHAPITRE 5: CONCLUSION 55

BIBLIOGRAPHIE ET REFERENCES CITEES.....57

ANNEXE 1: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES EN ENTREVUES

ANNEXE 2: PROCEDURE D'EVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Au cours des deux derniéres décennies on a vu se réaliser l'institutionnalisation de la question environnementale. En effet, l'émergence des préoccupations environnementales sur la scène politique au début des années 60 fut suivie de l'instauration de moyens gouvernementaux destines A réaliser une gestion éclairée de l'environnement. C'est ainsi que les gouvernements se sont dotes de lois, réglements, procédures et organismes afin de planifier harmonieusement le développement économique et l'exploitation environnementale. Dans cette foulée, et dans un dessein pragmatique, on instaura des procédures d'évaluation d'impacts sur l'environnement (EIE) pour aider à décider de l'acceptabilité des projets de développement. Amorc&e aux Etats-Unis, 'cette prise en charge officielle et étatique de la gestion de l'environnement a vu le jour au Canada et dans ses province5 à partir du mi 1 i eu des années 70 (Couch:1985).

Conçus pour aborder les importants problémes environnementaux qui s'imposaient, ces efforts de planification se sont d'abord bases sur une conception de l'environnement qui réflétait à la fois le début de la réflexion et le besoin de connaissances sur ce nouvel objet de gestion publique. L'environnement était alors conçu et appréhende dans ses aspects

les plus immédiatement problématiques, tant au point de vue pragmatique que théorique, c'est-a-dire dans ses aspects bio-physico-chimiques. L'environnement était entendu comme le milieu naturel et les préoccupations environnementales étaient essentiellement tournées vers les lois de la nature. Les premieres études d'impact sur l'environnement se consacraient donc à étudier les milieux naturels possiblement impactés et négligeaient complètement les milieux humains, ou, à la rigueur, en traitaient dans la mesure où ces impacts étaient directement relies à des effets environnementaux physiques ou naturels (Lang et Armour: 1981; Freudenberg: 1986).

Assez tôt, l'expérience acquise dans l'évaluation envirannementale a révélé l'importance à reconnaître au milieu humain dans toute étude d'impacts sur l'environnenent. En effet, les réactions publiques aux projets de développement évalués et à la chose environnementale en général aussi bien que les problemes rencontres dans la réalisation des projets autorises ont, par la force des choses, amené les gestionnaires publics à élargir leur conception d'un environnement impacté pour y inclure les humains et leurs organisations (Boudreault et Rodrigue: 1983). Le facteur humain est même de plus en plus considéré comme le facteur déterminant dans l'acceptabilité des projets (Lang et Armour: 1981). Depuis quelques années, les rapports d évaluation d'impacts sur l'environnement ont donc commence à s'enrichir de considérations sociales qui prennent la forme d'une évaluation des impacts sociaux (EIS). Comme toute nouvelle discipline, par

sa nouveauté, mais aussi par la nature même de son objet, l'étude de l'impact social se heurte à de nombreux problémes théoriques, épistémologiques et méthodologiques. Si la question de décider de la nécessité de l'analyse des impacts sociaux fut résolue dans l'affirmative, la question est maintenant de savoir comment réaliser cette analyse efficacement et honorablement.

Le présent rapport se consacre à l'évaluation des impacts sociaux et se veut une contribution, si indirecte soit-elle, à l'amélioration de l'expertise canadienne en ce domaine. Il se consacrera essentiellement à la pratique québécoise de l'EIS. Son but est d'exposer l'expertise du Québec, de cerner ses aspects problématiques, d'en dresser un bilan. On ne trouvera pas dans ce rapport une réflexion théorique poussée sur les aspects problématiques de l'EIS, ni une étude de cas, mais plutôt une présentation'des réalisations québécoises et de la perception qu'en ont les différents acteurs.

La méthodologie utilisée comprend une revue de littérature ainsi qu'une enquête auprès des différents intervenants de l'EIS. Ainsi, nous avons consulté des documents et fait enquête auprès des milieux suivants:

- instances décisionnelles
- promoteurs privés et publics
- organismes consultatifs
- consultants de diverses spécialités
- universités

- groupe5 de pression et citoyens

Tous ont manisfesté leur intérét et contribué avec diligence à cette étude. Il s'est avéré néammoins plus difficile de contacter le dernier milieu (groupes de pression et citoyens), ce qui réflète les moyens réduits de certains d'entre eus. En tout, dans le5 4 moi5 alloué5 à cette étude, nous avons réalisé 27 entrevues dont la liste apparait à l'annexe 1.

La si tuation québécoise en matiére d'EIS a, jusqu'à maintenant, été fort peu étudiée. Le présent ouvrage peut donc être considéré parmi les premières tentative5 d'analyse de l'expertise québécoise en matiére d'EIS et vient. s'ajouter aux réflexions et travaux récents de quelque5 québécois (Parenteau:1983; Yergeau et Ouimet:1984; Bouchard et Vincent:1985; Gariépy et al:1986, Rodrigue:1986). Ainsi que nous l'avons signalé précédemment, la présente étude se concentre sur les perception5 de5 différentes parties Impliqu&es dans l'EIS. Nous somme5 très conscients qu'elle représente une vision partielle de l'expertise québécoise et devrait être complétée d'une analyse plus rigoureuse des pra jets de développement évalués.

Le5 résultats de la présente recherche montrent que la pratique québécoise de l'EIS fait ressortir, entre autres, certain5 problèmes fort bien discutés par Armour et Lang (1981) et Freudenberg (1986). Bien que ce5 travaux traitent de la situation canadienne et américaine, les problèmes de l'EIS

abordés dans ces analyses s'appliquent à la conjoncture québécoise. Ces problèmes relévent de la nature même des impacts soc 1 aux , de l'importance qu'on leur accorde dans l'effort de développement, ainsi que des assises théoriques, méthodologiques et institutionnelles dont nous disposons. Ainsi, la réf lexion québécoise porte principalement sur le rôle et l'orientation actuelle de l'EIS, la participation du public,* la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, les impacts analysés, les critères et les méthodologies utilisées, les projets évalués, les besoins de recherche.

Le rapport comprend 4 chapitres principaux. Le chapitre 2 qui suit présente le cadre général de l'EIS au Québec, c'est-à-dire l'encadrement légal, pragmatique et théorique de l'expertise québécoise. Le chapitre 3 élabore certains fondements théoriques et philosophiques de l'EIS au Québec. Une analyse critique de la pratique québécoise de l'EIS, exprimée par ses acteurs, est présentée au chapitre 4. Enfin, les conclusions de notre recherche viennent au cinquième et dernier chapitre.

Une toute derniére remarque préliminaire: nous tenons à souligner que, bien que le gouvernement fédéral, de par sa juridiction, procède à l'évaluation environnementale de certains dossiers au Québec selon sa propre procédure, l'exposé suivant, intitulé "Le cadre général de l'EIS au Québec", focalisera sur le cadre provincial. Cette décision repose principalement sur le fait que depuis 1975, il n'y a eu qu'un seul projet fédéral

~~fait que depuis 1975, il n'y a eu qu'un seul projet fédéral~~ évalué au Québec (le projet d'extension du port de Québec) et que le gros de la pratique de l'évaluation environnementale relève des instances provinciales. Cependant, dans notre enquête sur la situation québécoise nous avons tenu à rencontrer toutes les personnes s'intéressant à l'EIS et de ce fait, le reste de la recherche intègre les commentaires de ceux qui travaillent_ aux deux ni veaux de gouvernement.

CHAPITRE II

LE CADRE GENERAL DE L'EIS AU QUEBEC

Ce chapitre expose la situation encadrant l'EIS au Québec. Nous discuterons cette situation en 3 temps: le cadre légal, le cadre pragmatique ainsi que le cadre théorique et didactique.

2.1 LE CADRE LEGAL

2.1.1 GENERALITES

Au Québec, la protection de l'environnement relève du ministre de l'Environnement. Celui-ci est responsable de l'applicaton de la loi sur la qualité de l'environnement, établie en 1970 et enchâssant les dispositions légales québécoises en matière de protection environnementale.

En vertu de cette loi, l'évaluation des impacts sur l'environnement est maintenant une obligation légale au Québec. Et, c'est dans le cadre de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement (EIE) que s'inscrit l'évaluation des impacts sociaux (EIS).

L'établissement de la procédure québécoise d'évaluation des impacts environnementaux date de 1978. A l'instar du

gouvernement américain qui se dotait en 1970, par le biais du National Environnemental Policy Act, d'une procédure d'examen environnemental des projets de développement, le Québec amendait en 1978 sa loi sur la qualité de l'environnement. Les nouvelles dispositions renforcaient les mesures de prévention et tentaient d'associer les citoyens au contrôle de la qualité de l'environnement. Ces amendements apportaient deux modifications majeures à la loi:

--. le remaniement de la procédure administrative afférente à la préparation des études d'impact sur l'environnement et a la délivrance des certificats d'autorisation des projets pouvant modifier d'une facon importante la qualité de l'environnement.

-- la création d'un Bureau d'audiences publiques sur l'environnement chargé, entre autres choses, de tenir des audiences publiques dans le cas des projets assujettis à la nouvelle procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Ces dispositions légales entraient en vigueur à partir du 30 décembre 1980 et sont applicables à la majorité du territoire québécois. Des dispositions spécifiques existent pour les territoire5 nordiques, indiens et inuits, mais dans l'ensemble, elles sont sensiblement les mêmes.

2.1.2 DISPOSITIONS LEGALES CONCERNANT LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

2.1.2.1 PROCEDURE D'EIE

Les dispositions enchâssant la procédure d'EIE dans la loi sur la qualité de l'environnement sont contenues dans la section IV.1 de cette derniére, intitulé: "Evaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets". Les articles 31.1 et suivants stipulent qu'un certificat d'autorisation est requis pour entreprendre tout projet entrant dans les catégories de projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, tels que prescrits par la loi. Pour obtenir ce certificat d'autorisation, l'initiateur doit soumettre son projet à la procedure.

2.1.2.2 PROJETS SOUMIS A LA PROCEDURE

La section de la loi stipulant l'obligation de la procedure d'EIE s'intitule: "Evaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets." C'est donc dire que certains projets sont assujettis à la procédure et que d'autres y sont soustraits. Ces deux catégories de projets sont listés aux annexes A et B de la loi.

Les projets obligatoirement assujettis couvrent, entre autres , les aménagements linéaires (route, oléoduc, gazoduc, ligne de transport d'électricité), les aménagements en milieu hydrique (dragage, dérivation de rivières ou de lacs, port, barrage), les aménagement5 poctuels (aéroport, centrale énergétiqfue, parc industriel, production animale) et certains plans et programmes de gestion des ressources fauniques.

Les projets obligatoirement soustraits à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement comprennent les projets reliés aux petites unités de production énergétique, à l a construction domiciliaire commerciale, récréative et culturelle et à leur entretien.

Le gouvernement peut, de plus, soustraire un projet de la procédure d'évaluation e t d'examen des impacts sur 1 'environnement, dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée.

2.1.2.3 CONTENU ET METHODOLOGIE DE L'EIE

On retrouve, à la section III du réglement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement, les paramétres de 1 'étude d'impact. Le réglement prescrit ces paramétres à titre indicatif seulement et n'oblige pas formellement leur inclusion dans 1 'étude d'impact. L'étude

d'impact peut donc contenir:

-- une description du projet (objectifs, emplacement, activités, échéancier)

-- un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet, y compris notamment la faune, la flore, les communautés humaines, le patrimoine culturel, archéologique et historique du milieu, les ressources agricoles et l'usage que l'on fait des ressources du milieu.

-- une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, y compris notamment les effets indirects, cumulatifs, différés et irréversibles sur les éléments susceptibles d'être touchés par le projet et une description du milieu tel qu'il apparaîtra suite à la réalisation et à l'exploitation du projet.

-- un expose des différentes options au projet (emplacement, procédés et méthodes) et les raisons justifiant le choix de l'option retenue.

-- une énumération et une description des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement, avant, pendant et après la réalisation du projet.

Au niveau de la méthodologie, le réglement stipule que

l'étude d'impact sur l'environnement doit être conçue et préparée selon une méthode scientifique.

2.1.2.5 PARTICIPATION DU PUBLIC

Les amendements de 1978 consacraient la participation du public à la gestion environnementale et reconnaissaient aux citoyens le droit d'émettre leur5 opinions avant que les décisions soient prises.

La participation du public est en effet partie intégrante des dispositions légales relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, La procédure comprend une phase d'information et de consultation publique, dont la responsabilité incombe au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), et au cours de laquelle toute personne, groupe ou municipalité peut demander la tenue d'une audience publique.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, dont les dispositions légales afférentes apparaissent à la section 11.1 de la loi sur la qualité de l'environnement a pour fonction d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le Ministre et doit tenir des audiences publiques quand le Ministre le requiert. Tous les rapports du BAPE sont rendus publics= Le Bureau est un organisme consultatif, il n'a pas pouvoir de décision.

2.2 LE CADRE PRAGMATIQUE

Cette section présente le cadre opérationnel de l'EIS au Québec. On y présente la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ainsi qu'un tour d'horizon des réalisations québécoises.

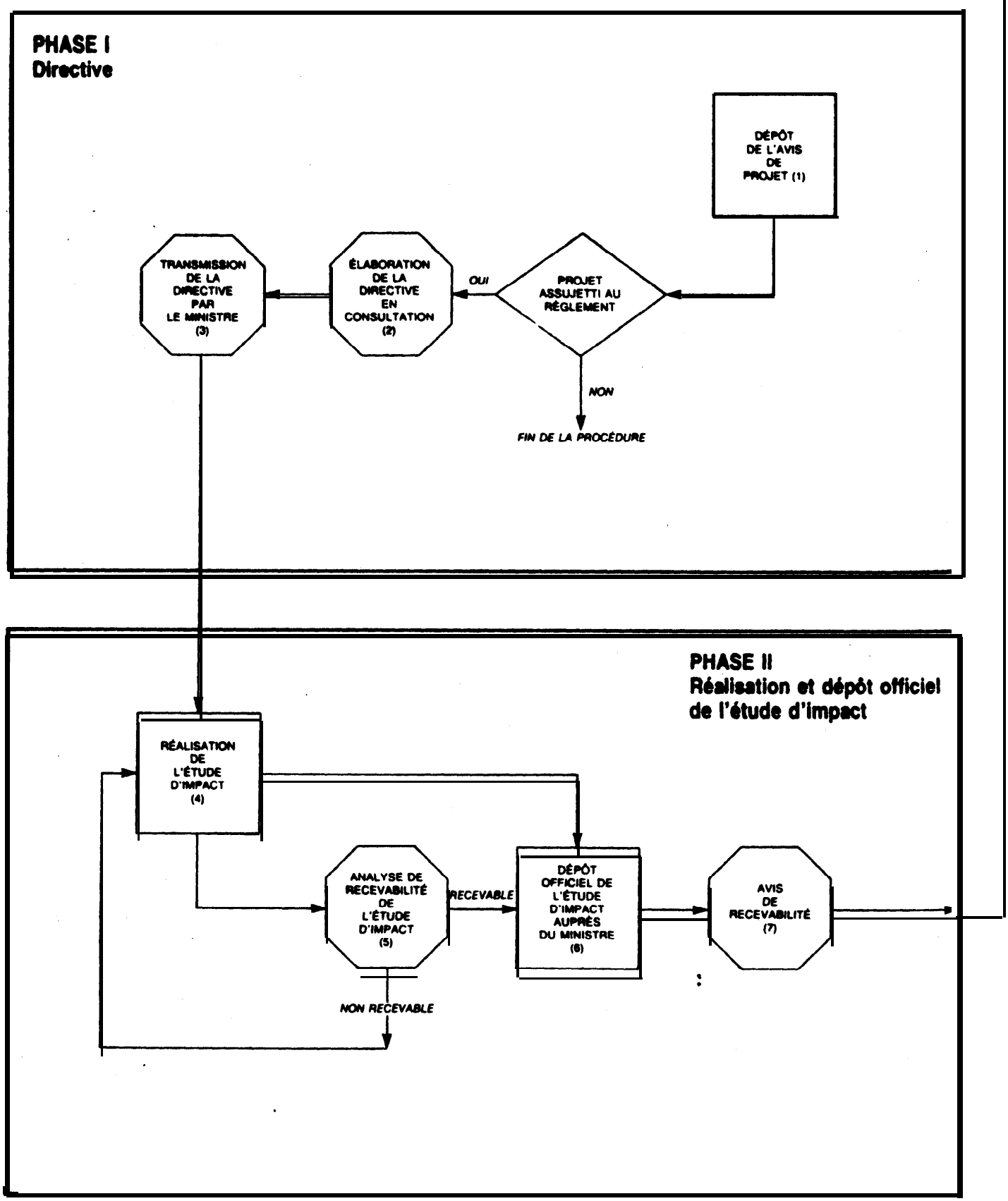
2.2.1 PROCEDURE D'EIE

Le ministre de l'Environnement du Québec (MENVIQ) a établi une procedure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (MENVIQ;1985 b)). Cette procedure, présentant le cheminement administratif relatif à une demande de certificat d'autorisation, s'adresse au personnel ministériel participant à la procédure, au persane1 du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, ainsi qu'au promoteur ou au mandataire de son choix.

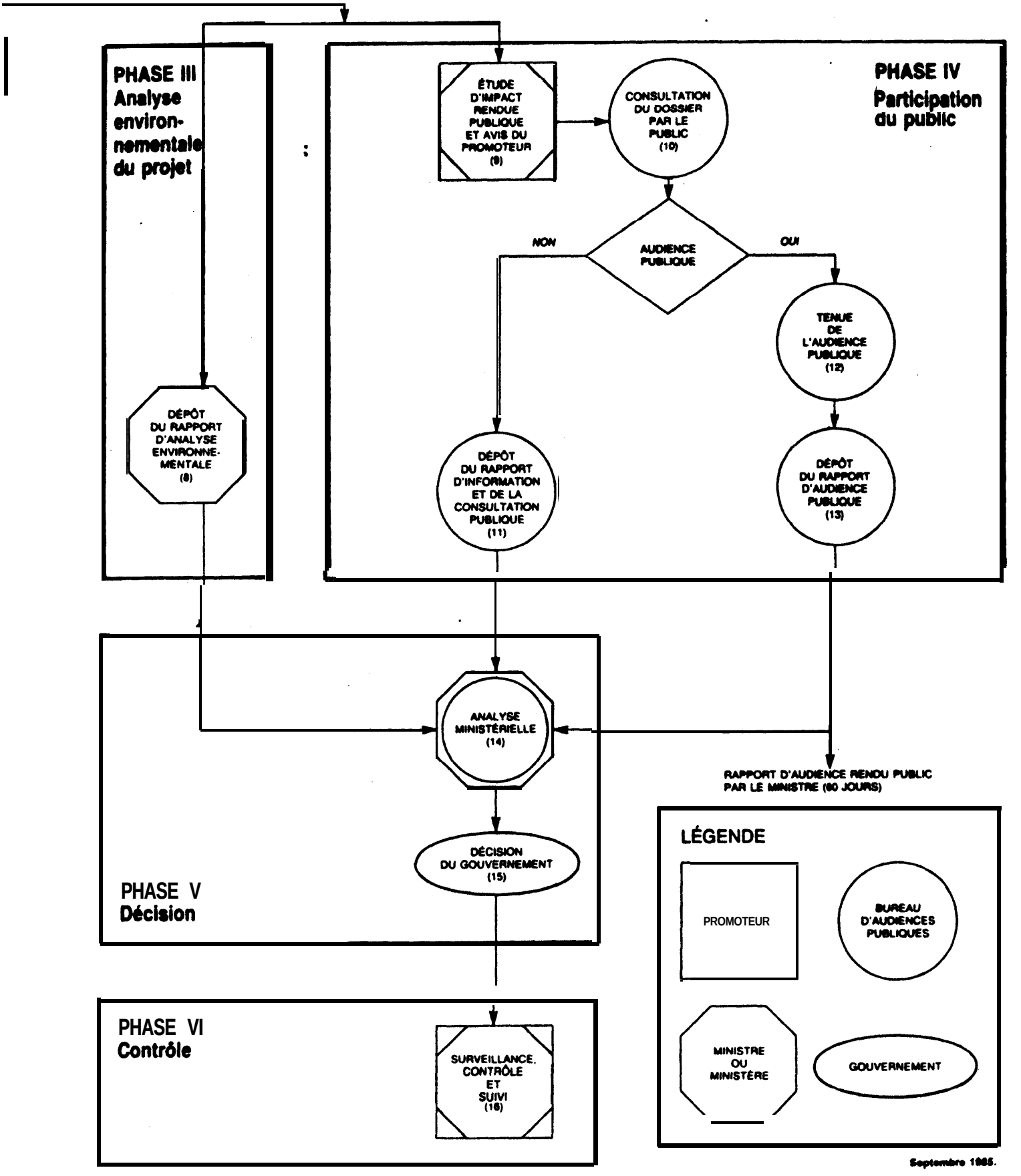
La procédure est présentée à la figure 1. Elle comporte 6 phases:

1- La directive
2- Réalisation et dépôt officiel de l'étude d'impact
3- Analyse environnementale du projet
4- Participation du public
5- Décision
6- Contrôle

. PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT



Gouvernement du Québec
Ministère de l'Environnement
Direction des évaluations environnementales



Septembre 1985.

La premiére phase de la procédure concerne la transmission d'une directive relative au projet, indicant la nature, la portée et l'étendue de 1 'étude d'impact sur l'environnement. La deuxième phase concerne la réalisation de l'étude d'impact par le promoteur. La troisiéme phase, accomplie par le MENVIQ, consiste en un examen et un jugement sur l'acceptabilité environnementale du projet. La quatrième phase, qui se déroule simultanément à la troisième, est la phase de la participation du public. Elle consiste A informer le public sur le projet et 1 ui permettre ainsi de participer au processus décisionnel. La cinquième phase est la phase de décision où le dossier est acheminé au Gouvernement ou à un comité de ministres. Enfin, la sixiéme et derniére phase est la phase de contrôle et surveil lance accompagnant la réalisation du projet. Cette phase relève du MENVIQ et du promoteur.

On trouvera a l'annexe 2 un exposé détaillé de chaque phase qui sont divisées chacune en plusieurs étapes.

2.2.2 REALISATION

2.2.2.1 PROJETS EVALUES

Depuis son entrée en vigueur, soit depuis janvier 1981 jusqu'à octobre 1985, 261 projets ont été soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

On peut répertorier ces 261 projets en 5 catégories: le transport terrestre, l'aménagement hydrique, la production d'énergie (transport et production), l'aménagement agricole et forestier et la gestion des déchets et résidus.

La catégorie du transport terrestre comprend des projets de construction, de réfection et d'aménagement de route, de chemin forestier, de voie ferrée, d'aéroport et de métro. Cette catégorie rassemble le plus gros des projets évalués, soit 112 projets au total.

La catégorie de l'aménagement hydrique comprend des projets de création de réservoirs, d'aménagement de cours d'eau (berges, haut-fonds), de disposition de neige usée, de dragage, de drainage et d'installations portuaires, de marinas et de parcs nautiques. Cette catégorie totalise 94 projets.

La catégorie de la production d'énergie comprend des projets de construction, de réfection et d'entretien de centrales

énergétiques, de postes de transformation et de lignes de transport. On compte 37 projets dans cette catégorie.

Dans la catégorie de l'aménagement agricole et forestier, on retrouve les pro jets relies à l'exploitation de production animale et l'utilisation de pesticides forestiers. Cette catégorie totalise 22 projets.

Enfin, l a catégorie de la gestion des déchets et résidus comprend des projets de traitement de déchets industriels organiques et des projets d'usine d'épuration. On compte 6 projets dans cette catégorie.

Actuellement, un projet non obligatoirement soumis à la procédure fait cependant l'objet d'un examen environnemental. Il s'agit du projet d'épuration des eaux usées de la Communauté urbaine de Québec. Sous la pression populaire, les instances municipales ont 'décidé de conduire une étude d'impact environnementale. **La** procédure suivie est semblable à celle du gouvernement québécois.

2.2.2.2 ENQUETES ET AUDIENCES PUBLIQUES

Le BAPE **a** reçu un mandat d'enquête ou d'audience publique **pour 27 des** 261 projet5 évalués, Parmi la vingtaine de projets qui **ont été l'objet d'une demande d'audience publique on compte surtout des projets d'aménagement hydrique (11 projets) et de**

production d'énergie (5 projets). Certaine; dossiers ont été particulièrement importants, notamment: le programme de stabilisation des berges du Lac St-Jean, le projet de centrale hydro-électrique sur la Basse-Côte-Nord (Lac Robertson), le programme de pulvérisation aérienne contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette (1985-89, 1983-84), le projet de quai pour fins récréatives et de déversement occasionnel de neige (Montréal) et le projet. Stablex.

Le projet d'épuration des eaux usées de la CUQ, ment i onnéà la section précédente est actuellement 1 'objet d'une audience publique. Un comité d 'évaluation environnementale a été constitué à cette fin et sa procédure suit celle du BAPE.

2.2.2.3 PARTIES IMPLIQUEES

Parmi le5 projets évalués, 63 étaient proposés par le secteur privé et les 198 projets restants provenaient du secteur public.

Les 63 projets "privés" étaient l'initiative de 44 promoteurs différents. Les principaux promoteurs privés, en terme du nombre de projets présentés, étaient la société Canards Illimité%, société canadienne d'aménagement de terrains pour la sauvagine, qui a proposé 6 projets et l'aluminerie Alcan Aluminium Limitée, qui en a présenté 5.

Quarante-trois promoteurs se divisent les projets "publics". Ces 43 promoteurs comprennent 6 ministeres, 2 organismes para-publics et 35 municipalités. Dans le groupe des ministères, qui a présenté 113 projets, on compte 1 ministère fédéral: Transport-Canada (TC) et 5 ministères québécois: le ministère des Transports (MTQ), le ministére de l'Energie et des Ressources (MER), le ministére de l'Agriculture, des Pécheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le ministére du Loisir, de la Chasse et de la Péche (MLCP) et le ministére de l'Environnement (MENVIQ). Avec ses 101 projets soumis, le ministére des Transports est, et de loin, le principal promoteur, en terme de nombre de projets présentés. La contribution des autres ministéres se répartit ainsi: 1 projet pour le TC, 5 pour le MER, 4 pour le MAPAQ, 1 pour le MLCP et 1 pour le MENVIQ.

Le groupe des organismes parapublics ont été les initiateurs de 48 projets. Deux organismes composent ce groupe: Hydro-Que-bec, le plus important avec ses 42 projets, et la Société québécoise de l'assainissement des eaux, qui a présenté 6 projets.

La balance des projets "publics", soit les 37 projets restants ont été présentés par 35 villes et municipalités.

Lors de la phase d'information et de consultation publique, conduite par le BAPE, toutes les personnes, groupes ou municipalités intéressées peuvent s'informer et s'exprimer sur le

projet, Le nombre et la diversité des intervenants dépend évidemment de l'importance des projets. De l'avis du BAPE, les projets ayant suscité la plus grande participation populaire ont été le programme de pulvérisation aérienne contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette et le programme de stabilisation deç bergeç du lac St-Jean, où plus de 100 organismes et citoyens sont intervenus (BAPE; 1985).

Pour donner une idée de 1 'ampleur de l'organisation populaire en matière d'environnement, le Québec comptait? en 1985, 875 groupes et organismes environnementaux, dont la moitié était essentiellement voués à l'éducation et la protection environnementale (MENVIQ; 1985 b)).

Du côté des promoteurs, Hydro-Québec a joué un rôle de leader en matière d'évaluation environnementale. Dès 1974, cette compagnie s'est dotée d'une Direction de l'environnement. Quant au ministére des Transports qui, de par la quantité de projets évalués, est le principal promoteur québécois, ce n'est qu'en 1979 qu'il institua un Service responsable de l'environnement dans la planification des réseaux routiers (Gariépy et al; 1986).

Les promoteurs, les fonctionnaires et les citoyens sont donc les 3 parties impliquées dans l'EIS. Chacune agit comme un pôle autour duquel gravitent une série d'acteurs. Aussi, on peut dire que l'EIS implique de fait l'action de plusieurs groupes, notamment:

1- les décideurs pol i tiques, qui sont au sommet de la hiérarchie

2- 1 es promoteurs, maftre-d'oeuvre sur le terrain

7- les publics

4- les médias, aiguilleurs sociaux de 1 'information

5- les technocrates des décideurs

6- les spécialistes des promoteurs

7- 1 es ani mateurs soci aux et les spécialistes des publics

8- 1 es journal i stes

9- les lobbyistes, au service de 1 'une ou 1 'autre des parties

2.3 LE CADRE THEORIQUE ET DIDACTIQUE

2.3.1 ENSEIGNEMENT

Depuis quelques années, plusieurs institutions universitaires québécoises ont incorporé des activités relatives à l'évaluation des impacts environnementaux dans leurs programmes d'enseignement. Cependant, en ce qui concerne l'évaluation des impacts sociaux, l'enseignement est plutôt disparate et beaucoup moins structurée qu'en matiére d'évaluation d'impacts bio-physiques. Sans en faire un sujet d'enseignement distinct, certains cours offerts par les départements de sociologie, géographie, droit, urbanisme, économie, sciences de l'environnement, anthropologie et aménagement s'intéressent aux questions sociales de l'évaluation environnementale (Couch; 1984). On trouve également à la faculté de génie de l'Université Concot-dia une série de cours sur les aspects sociaux de l'ingénierie.

2.3.2 RECHERCHE

La recherche sur l'aspect social de l'évaluation environnementale a commencé, au Québec, au début des années 80. Ce domaine de recherche nouveau n'est toutefois pas marqué de la grande effervescence qui caractérise la recherche sur les impacts bio-physiques. La réflexion académique québécoise semble surtout porter sur les aspects théoriques des incidences sociales. Les

thèmes de recherche qu'on retrouve sont: le mouvement écologiste (Rabin et Vaillancourt; 1982, Vaillancourt; 1979, 1981, 1982 a), b), c), d), e)), les aspects juridiques de l'environnement (Duplessis et al; 1982, Poirier et Krauss; 19791, les besoins humains environnementaux ainsi que les aspects psychologiques de l'environnement (Guay; 1982, Morval; 1981), la planification, l'aménagement et la gestion environnementale (Gariépy; 1982, Poulin; 1980, Klein et Dianne; 1982, Sasseville et al; 1981), l'évaluation environnementale (Carrière; sd, Comtois et Potvin; 1979, Delisle et al; 1979, Parenteau; 1981 a), Eouchard et Vincent; 1985, Sasseville et al; 1977, 1979, Sasseville et Marceau; 1979, Delisle et al; 1979, Descôteaux et Denis; 1979), les procédures d'évaluation (Gariépy et al; 1986) et la participation des citoyens (Descôteaux et Delisle; 1979). On trouve également des études portant sur les milieux urbains (Parenteau; 1981 b), Soubeyran et Gariépy; 1984) ainsi que sur les milieux nordiques (Salisbury; 1979, 1980 a), b)).

D'autres recherches sont conduites par le ministère de l'Environnement du Québec. La Direction des évaluations environnementales a instauré, en 1985, un programme de recherche sur le milieu humain. Les objectifs de ce programme, dont le rapport n'est pas encore disponible, sont d'intégrer la dimension humaine dans le processus de planificaton des projets et la procédure décisionnelle afférente à ces projets et d'augmenter le professionnalisme de la Direction par l'emploi d'un système plus performant et plus cohérent de l'ensemble des éléments essentiels des études d'impacts.

CHAPITRE 3

REFLEXIONS SUR L'APPROCHE QUEBECOISE DE L'EIS

3.1 CONCEPT D'ENVIRONNEMENT

Comme nous l'avons vu, au Québec la considération des aspects sociaux des projets de développement se situe dans le cadre de l'évaluation environnementale de ces projets, telle que balisée par la Loi sur la qualité de l'environnement et la procédure administrative afférente à l'évaluation environnementale. Or le traitement des aspects sociaux et l'importance qu'on leur accordera sont étroitement reliés au concept d'environnement qu'on se donne.

À ce sujet, deux grands débats existent. Doit-on définir l'environnement comme un objet bio-physique à part ou, comme un tout dont l'humanité fait partie. L'une ou l'autre de ces prises de positions aboutira sur des approches différentes de l'évaluation environnementale. Dans le développement de l'évaluation environnementale, ces deux prises de position semblent se placer aux deux extrémités d'un continuum conceptuel.

D'une certaine manière, les dispositions légales québécoises réflétent ce continuum conceptuel. Les textes de lois présentent une notion d'environnement imprécise, ambigue et contradictoire

qui évolue d'une notion étroite et bio-physique vers un concept plus global.

La première section de la Loi sur la qualité de l'environnement expose la notion d'environnement entendu dans la loi. Cette notion est plutôt bio-physique. En effet, on y définit l'environnement comme étant: " l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manier-e générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces entretiennent des relations dynamiques." (Gouv. du Québec, Q-2).

Par ailleurs, dans la procédure sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, le législateur s'efforce d'entériner un principe environnemental fondamental: la recherche d'un équilibre entre les différents agents physiques, biologiques et soc ı aux constituant. l'environnement. Ainsi, dans l'entendement du législateur, les composantes de l'environnement comprennent: "la faune, la flore, les communautés humaines, le patrimoine culturel, archéologique et historique du milieu, les ressources agricoles et l'usage que l'on fait des ressources du milieu. " (Gouv. du Québec, QU-2).

Les dispositions légales afférentes aux régions nordiques du Québec revitalisent la dichotomie entre le bio-physique et l'humain. En effet, on y parle d'une "procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social", signifiant ainsi l'exclusion mutuelle des deux entités (Gouv. du

Québec, Q-2, section II et III).

Ces 3 exemple témoignent d'une difficulté fondamentale à l'analyse des impacts socioaux. Plusieurs chercheurs et praticiens ont d'ailleurs insiste sur l'importance fondamentale pour tous les acteurs de s'accorder sur les notions de référence (Thibault; 1984, Beauchamps; 1984, Godin; 1984).

3.2 L'ETUDE DE L'IMPACT SOCIAL: 2 APPROCHES

Dérivées du continuum conceptuel de l'environnement dans lequel se situe l'élément humain, deux grandes approche5 caractérisent l'étude des impacts sociaux. Ces approches se différencient au niveau du rôle, de l'importance ou encore du mode d'appréhension de l'aspect social dans l'évaluation environnementale. Le côté social est en effet perçu soit comme une donnée extérieure et technique d'implantation du projet, soit comme une composante du système de production du projet. Dans le premier cas, le milieu humain est une condition extérieure d'implantation, dans le deuxième cas, il devient un des implanteurs du projet.

L'une des approches, que certains nomment l'approche de la "démocratie réaliste" ou encore l'approche de "l'expert", est la plus vieille. Cette approche est exclusivement fondée sur le savoir-faire des experts. L'autre, plus récente et plus ouverte, est l'approche participationniste.

3.2.1 L'APPROCHE DE L'EXPERT

L'approche de l'expert est issue de l'école de la démocratie réaliste qui s'est développée au,: Etats-Unis au début des années 50. Basée sur le principe de l'efficacité d'entreprise, elle adopte la prémisse que la décision n'appartient qu'aux seuls

experts et, dès lors, elle établit le discours de "ceux qui savent". Appliquée à l'évaluation environnementale, l'approche de la démocratie réaliste considère les aspects sociaux comme un objet d'étude externe et les traite de la même façon que les dimensions physiques ou biologiques. L'étude d'impact social est un exercice essentiellement technique, conduit de la manière la plus purement scientifique.

De maniére générale, c'est cette approche qui eçt surtout utilisée dans les études d'impact social. Son utilisation majoritaire s'explique par l'objectivité et l'efficacité qui la justifient aux yeux de tous: promoteurs, décideurs et population. Dans le contexte historique de l'avènement des études d'impact (développement impressionnant de la connaissance scientifique et technique, adulation des experts, début du développement de la science de l'environnement) cette approche s'imposait d'elle-même. L'expérience des premiéres études d'impact a cependant rapidement dévoilé les problèmes associés à l'étude scientifique du milieu humain et à l'utilisation des critères quantifiables et objectifs pour le définir et le prédir. Ainsi, pour certains praticiens, il ne fait plus de doute que le milieu humai n s'imposera de lui-mi-me et demandera une attention spécifique qu'il n'a pas encore reçue et qui nécessite des méthodes d'appréhension particulières (Bouchard et Vincent; 1985). Cependant, pour plusieurs autres, l'approche de l'expert demeure la seule privilégiée.

3.2.2 L'APPROCHE PARTICIPATIONNISTE

La reconnaissance des inconvénients sociaux et des problèmes scientifiques associés à l'approche de l'expert ont entraîné le développement d'une approche différente pour étudier l'impact social dans l'évaluation environnementale: Une approche plus ouverte, concevant l'élément humain comme un partenaire dans la production du projet s'est développée sous le terme d'approche participationniste. L'approche participationniste est basée sur le postulat que l'orientation de la société, de son environnement et ses interventions dans le milieu appartiennent au public. Elle suppose que la population détient un certain pouvoir et qu'il doit s'exprimer dans la gestion environnementale. L'approche participationniste privilégie donc l'intéraction avec le public impacté et l'associe dans les processus d'analyse et de décision.

En pratique, la plupart des exercices d'évaluation environnementale ont intégré en partie l'approche participationniste; l'évolution de la société y conduisait inévitablement. En effet, le pluralisme des valeurs, la montée des mouvements sociaux, notamment l'écologisme, ainsi que l'élévation du niveau d'éducation ont engendre la prise de conscience des québécois, accentué le besoin du public d'être présent aux affaires environnementales et incité les gouvernants à réglementer dans ce sens. Les promoteurs et décideurs ont donc décider ou été forcés de tenir compte de l'élément humain en tant

que partenaire. L'exercice de la démocratie devenait la justification ultime pour l'utilisation de l'approche participationniste.

Le pouvoir du public varie considérablement selon les différentes modalités d'application de l'approche participationniste. Les modalités sont diverses. Elles peuvent être l'information, l'information-rétroaction, la consultation, la concertation, la négociation ou la co-gestion. Les pouvoirs d'influence leur correspondant sont le pouvoir de réaction, d'avis, de contribution a la proposition de solution et d'orientation, de partenaire ou de prise en charge.

Les modes d'application les plus utilisés dans le processus d'évaluation environnementale sont l'information et la consultation. Depuis le début des années 80, ces modes de participation sont prescrits dans la procédure d'E-valuation et d'examen des impacts environnementaux. L'expérience acquise montre que cette approche se heurte à plusieurs problémes et doit surmonter beaucoup de résistances de la part de certains promoteurs et experts.

Finalement, l'approche québécoise de l'EIS se veut une approche mixte, intégrant et l'expertise scientifique et la participation du public.

3.3 RATIONNALITE DE L'EIS

Avec l'expérience acquise dans l'EIS via l'implantation de la procédure d'évaluation et d'examen des impact5 sur l'environnement, on est en mesure, et c'est un devoir, de questionner la rationnalité de ce processus.

On peut distinguer 2 rationnalités A l'évaluation environnementale. D'une part, l'évaluation peut être utilisée comme un exercice visant une meilleure planification environnementale, une planification éclairée voulant véritablement considérer les intérêts des différents acteurs. D'autre part, l'évaluation peut être vue comme un exercice pour optimiser l'implantation d'un projet précis. Ces questions fondamentales sur la rationnalité d'implantation versus la rationnalité de planification ont C-te discutées par quelques chercheurs québécois. Or, il semble que la procédure vise surtout l'élaboration des conditions d'insertion d'un projet dans le milieu (Gariépy et al; 1986), conditions E-valuées selon des critét-es de développement social extérieurs au milieu d'implantation et qui, de ce fait, sont discutables (Bouchard et Vincent; 1986, Chénier; 1984).

Néammoins, l'intégration des questions sociales et de la participation du public à la procédure d'évaluation environnementale montre le désir de dépasser la planification traditionnelle des projets de développement basée sur une

référentialité exogène au milieu d'accueil vers une planification se tournant vers une référentialité endogène.

CHAPITRE 4

REGARD CRITIQUE SUR L'EIS AU QUEBEC

Ce chapitre présente une discussion critique sur l'évaluation des impacts sociaux au Québec. Cette discussion est issue de rencontres avec les différents acteurs impliqués dans l'évaluation des impacts sociaux ainsi que d'analyses critiques effectuées par certains chercheurs et praticiens, On y discute les problémes perçus par les différents acteurs ainsi que les solutions à envisager.

4.1 CRITIQUE DE L'EIS

Au Québec, l'évaluation des impacts sociaux des projets de développement est le sujet d'une discussion très vive dans le monde de l'évaluation environnementale. Amorcée il y a une dizaine d'années, la réflexion est aujourd'hui bien structurée et est arrivée à un stade assez avancé.

La nécessite d'évaluer les impacts sociaux des projets de développement est établie par tous. Cependant, le consensus s'arrête ici et la discussion focalise sur la définition, le sens et la manière de réaliser cette évaluation.

Malgré les profondes divergences d'opinions, tant théoriques

que méthodologiques, qui les divisent, les parties impliquées dans l'EIS jugent que l'exercice d'évaluation sociale améliore définitivement le5 projets de développement et que le Québec possède une expertise enviable à ce chapitre. Ce jugement doit cependant être nuancé. L'appréciation varie considérablement selon le type de projet, son envergure et selon la perception qu'on a de l'évaluaton elle-méme et de sa finalité. Ce qui est certain, c'est qu'il existe au Québec une volonté réelle de développer cet impur-tant mais difficile domaine d'expertise.

4.3 ASPECTS PROBLEMATIQUE DE L'EIS

4.2. 1 PROBLEMES DE DEFINITION

Etant à la base de toute action, la définition de concepts a une importance primordiale. En matière d'évaluation des impacts sociaux, les problémes de définition sont particuliérement aigus. Chacun, de par sa spécialité et de par sa position dans le processus d'évaluation, conçoit ce qu'est un impact social et ce qu'est une évaluation des impacts sociaux. On se retrouve donc devant une pléiade de concepts qui sont la plupart du temps contradictoires et opposés.

La définition d'un impact social est particuliérement difficile. La difficulté vient du fait qu'un impact social est difficilement mesurable et quantifiable, et qu'il est fortement associé à une perception, individuelle ou collective. Traditionnellement, les impacts sociaux ont été abordés par le biais de l'économique et de la sécurité humaine. L'évaluation des impacts sociaux se réduisait à exposer les changements qu'apporteraient vraisemblablement un projet de développement au niveau de ces 2 dimensions. L'aspect social des projets de développement est cependant plus englobant. Les impacts sociaux intégrent à la fois des considératons techniques sociales, économiques ou démographiques, des considérations d'ordre psychologique, liées à la perception des gens et des considératins d'ordre politique. associées aux différents

intérêts en jeu et à la distribution des pouvoirs décisionnels. Certains pensent, d'ailleurs, que tout est social. Bien qu'absolu, cet entendement de l'aspect social des projets de développement suggère néammoins que l'évaluation des impacts sociaux d'un projet est un exercice devant questionner la pertinence sociale du projet tant au **niveau local** que **national.**

Plusieurs constatent qu'on ne sais pas trés bien en fait ce qu'est une évaluation des impacts sociaux. Four certains, qui conçoivent l'acceptaton d'un projet comme un processus politique, l'EIS **est un** instrument stratégique d'action et de planification que justifient amplement les raisons politiques et stratégiques. D'autres pensent que 3 **'EIS est** une représentation des valeurs sociales du moment et que l **'EIS** doit être un débat public où s'effectue une réflexion sur les questions sociales fondamentales concernant le développement de la société, surtout pour les grands projets de développement ou **les** politiques d'exploitation **environnementale.** Pour **d** 'autres, **encore,** l'EIS est un outil de planification **pour un projet** précis **dont le but est** ~~est~~ d'arrêter **le** "design" **optimal socialement. Ils pensent que** l'EIS **ne doit pas remettre en question le bien-fondé du projet mais se doit de focaliser sur le projet précis. Ceux-ci sont** mécontents **des audiences** publ **iques qu'ils voient comme une tribune** privilégiée pour des débats fondamentaux et sont frustrés de leur inutilité et **de la perte** de temps et d'argent **qu'elles occasionnent.**

4.3.3 PARTICIPATION PUBLIQUE

Le principe de permettre la participation du public est certainement accepté par toutes les parties impliquées dans 1 'évaluation des impacts sur l'environnement. De grandes divergences existent cependant quant au rôle que doit jouer le public.

Pour certains, l'audience publique doit être une tribune de discussion sur les choix collectifs orientant le développement de la société. L'audience permet au public d'assumer ses responsabilités civiques et d'agir comme surveillant. Le rôle du public étant de s'exprimer sur les politiqsue et les projets d'exploitation environnementale et d'en identifier les lacunes. L'impurtance d'écouter la population est particulièrement grande au niveau de la justification des projets.

D'autres sont d'avis qu'on ne peut répondre aux questions fondamentales posées lors des audiences publiques et qu'elles sont tout-&-fait hors de propos. Pour eux, une telle orientation des audiences signifie une perte de temps et d'argent non justifiée et un glissement des responsabilités du gouvernement aux dépens des promoteurs. Dans leur entendement, le rôle du public est de s'assurer que ce qui le préoccupe a été effectivement étudié. Ils sont particulièrement outrés de la critique que formulent des non-experts envers le travail effectué par de vrais experts. Considérant que 1'étude d'impact a

identifie les impacts sociaux, l'audience publique leur apparait un peu comme un double-emploi.

L'évaluation que font les différents acteurs au sujet des audiences publiques varie selon leur position respective dans le processus de production de l'évaluation environnementale. Pour certains, la consultation publique est plus un exercice d'information que de paricipation véritable. Plusieurs ont le sentiment que les résultats de ces discussions demeurent lettres mortes et n'influencent en rien la décision, bien que, par ailleurs, beaucoup constatent que les projets évoluent presque toujours pour le mieux à la fin du processus. On peut peut-être se demander de quelle nature sont ces améliorations.

L'atmosphère qui règne lors des audiences publiques est, de l'avis de plusieurs, une atmosphére de tribunal où le promoteur défend son projet face à un auditoire où le public est soit sous-représenté, soit. rarement en mesure de comprendre les technicalités et l'expertise, ou encore désabusé de l'influence qu'on ne lui donne pas. Pourtant, plusieurs personnes, rompues à ces exercices sont d'avis que la population intéressée offre très souvent une contribution de qualité et que les audiences publiques font réellement ressortir les impacts soci aux des projets. Flusieurs, aussi, déplorent le fait que ce n'est pas la population, c'est-h-dire le vrai public, qui s'exprime en audience mais plutôt les groupes organises représentant des intérêts particuliers.

Pour certains, aussi, les thèmes de discussion sont trop

essentiellement orientes par les promoteurs qui effectuent leurs propres exercices de consultation, qui , bien que foncièrement légitimes, ne sont pas compensées, en termes de représentation exhausti ve des enjeux , par des exposés des autres parties.

Bref, souvent la participation est d'un côté perçue comme un mal temporaire et obligatoire, et de l'autre, comme une opération de marketing plus ou moins bien maquillée. Les participants ont l'impression de baigner dans un contexte de compromis, sans être jamais satisfaits. Alors que tous voudraient voir se concrétiser un accord ou un consensus, on se retrouve souvent avec de nouveaux problèmes.

En réalité, le jugement pose n'est pas si sévère qu'il y parait. Lors d'un symposium sur la participation du public, tenu en 1984, les participants ont éval ué l'expérience participatianniste comme étant globalement positive (Symposium; 1984). Les problèmes mentionnés précédemment sont neammoins particuliérement aigus lorsqu'il s'agit d'évaluer de gros projets ou des politique gouvernementales touchant la gestion de l'environnement.

Plusieurs phénoménes peuvent expliquer les critiques portées à l'endroit de la participation publique que tous jugent néammoins essentielle à l'évaluation environnementale. Certaines contraintes venant du milieu de l'entreprise privée, l'adhérence traditionnelle à la philosophie de la démocratie réaliste, le

développement iocio-politique de la participation, le5 expériences antérieures et le désiquilibre des rapports de forces en jeu sont autant de facteurs identifies comme des résistances à la participation.

Parmi les contraintes venant du milieu de l'entreprise, on peut énumérer la culture d'entreprise, les problémes d'écheancier, le manque de crédibilité du processus de participation ainsi que le phénomène bureaucratique inhérent à l'institutionnalisation du processus (Benoît; 1984).

Au niveau de la culture d'entreprise, les principales résistances proviennent des modes de prise de décision fermement enracines privilégiant l'expertise interne, qui ne laissent que peu de place aux imputs externes et qui opposent peur et hostilité à l'approche participationniçte. Paradoxalement, la participation publique est probablement le moyen de changer et d'ouvrir cette culture. Le temps exigé par les processus de participation agit comme une autre incompatibilité. Les processus de participation sont également caractérisés d'un manque de crédibilité de la part des entreprises. A l'intérieur de ce milieu on a besoin de réussites concrètes et on met souvent l'emphase sur les expériences de participation malheureuses et traumatisantes. Les autre phénoménes bureaucratique inhérents à l'institutionnalisation du processus: les dangers de formalismes et de stagnation, les territoires "conventionnés" et les guerres de pouvoir sont également des contraintes qui peuvent amoindrir considérablement les processus de participation.

Aunautre niveau, une partie des problèmes associés à la participation publique provient du fait que les promoteurs, les technocrates et le public qui, traditionnellement, adhéraient à la philosophie de la démocratie réaliste, au discours des experts, ont été places en situation de participation. L'apprentissage de ce mode de gestion était intrinséquement porteur de résistances. Le développement de la participation est issu d'un développement d'un rapport de force dont la dynamique a entraîné l'émergence de conceptions différentes de la part des acteurs (Thibault; 1984).

Le5 expériences antérieures, avec leur bagage d'erreurs, de contradictions et de frustrations ont également joué en faveur d'un jugement sévère du processus de participation.

Le désiquilibre des rapports de force en jeu dans l'exercice de la participation sont aussi certainement un des graves problémes du processus. Le public en général et les groupes d'intérêt particuliers et publics disposent de très peu de moyens financiers, scientifiques, techniques et de soutien quand on les comparent à ceux des promoteurs, en dépit des efforts gouvernementaux , notamment ceux du BAPE, pour équilibrer la situation. A ce chapitre, cependant, les citoyens et les groupes d'intéréts ne désirent pas nécessairement une aide subtantielle de l'état, à cause de l'ingérence et de la perte d'indépendance qu'un tel état de chose pourrait entraîner. L'établissement d'un système d'aide financière pour les citoyens pose de nombreux

problémes d'application. Cependant, plusieurs pensent qu'on se retranche derrrière cet argument pour éviter de s'impliquer dans l'implantation d'un systéme de financement.

4.2.3 PROCEDURE

Au niveau de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement el 1e-méme, on relève certaines entraves à l'évaluation des impacts sociaux.

En tout premier lieu, les problemes se situent au niveau de la directive, qui est une phase-clé de la procédure. Pour plusieurs, la qualité de l'exercice d'évaluation est essentiellement dépendante de la qualité de la commande, et il importe plus de travailler à ce niveau que d'améliorer la science de l 'évaluatin environnementale, si l'on veut améliorer la qualité de l'EIS. De l'avis général, un des problémes relies aux directives est le fait que celles-ci sont vagues et décrites en termes très généraux. Un autre problème provient du fait que les directives ne sont pas fait en concertation avec toutes les parties impliquées. Plusieurs déplorent en particulier l'absence des représentants du public au moment de l'élaboration des directives. Cette maniére de faire entrave la possibilité d'identifier le plus tôt possible certains des enjeux et des aspects problématiqsues particuliers des projets.

D'autres problémes de l'EIS se situent au niveau de la phase

d'audiences publiques. D'une part, on déplore grandement le fait que cette phase importante pour l'identification des impacts soc1 aux d'un projet se déroule preçqu'en fin de procédure, une fois l'étude d'impacts terminée et acceptée. Pour plusieurs, il est tréç important, et pour l'effficacité de la procédure et pour la qualité de l'EIS, que cette phase se déroule beaucoup plus en amont du processus. D'autre part, pour les citoyens, certains problèmes existent au niveau du déroulement des audiences publiques elles-même. Quand l'audience publ ique est demandée par la population, le BAPE organise des rencontres avec les demandeurs afin d'expliciter la procédure de travail et les enjeux et aspects problématiques du projet. Pour les citoyens, cette rencontre est très utile. Elle leur permet de planifier leur intervention. Par contre, quand l'audience est requise par le Ministre, les citoyens n'ont plus l'opportunité de cette rencontre. Ils déplorent grandement cette situation qui réduit de fait 1eurs moyens déjà fort limités, et entrave leurs possibilités et la qualité de leurs interventions.

Les étapes de l'analyse de conformité et de l'analyse environnementale du projet contiennent également certaines incertitudes qui font problémeç à l'EIS. En particulier, les parties impliquées déplorent le fait que les critères appliqués pour juger de la conformité de l'étude et de l'acceptabilité environnementale du projet ne soient pas clairement identifiés et connus de tous.

Au niveau de l'étape de la décision, au probléme de la non-

connaissance des critères s'ajoute celui de la non-explicitation de l'utilisation des résultats de la participation du public.

Une des plus grosses lacunes de l'EIS se situe au niveau de la phase de contrôle et suivi environnemental, qui, à toutes fins pratiques, n'existe pas, ou alors est très peu élaborée. Cette étape semble effectivement être l'enfant pauvre de la procédure. Pour plusieurs, malgré la prescription procédurale, l'étape de suivi environnemental ne se concrétise pas en réalité. Il n'existe, du moins, pas de document ou rapport public suivant la réalisation du projet.

4.3.4 SUJETS RE L'EIS

L'évaluation des impacts sociaux des projets de développement procède par une description du milieu humain. Cette description semble, à première vue, faire le tour de la question et être assez complète, si on en juge les guides de référence ou certains rapports d'études d'impacts (Rodrigue; 1986). Cependant, plusieurs dimensions importantes de l'aspect social des projets sont évacuées de cette analyse, ce qui constitue une grave lacune de l'EIS. Ce sujet a d'ailleurs été fort bien discuté par Bouchard et Vincent (1985). Il semble que l'appréhension et la définition du milieu humain soit programmé en bonne partie par le projet lui-me-me et au travers de la rationnalité du promoteur. Certaines dimensions trés importantes au niveau de l'organisation et du comportement social de la

population impactée ne sont pas abordées et l'appréhension du milieu humain est réduit à l'immédiatement observable et comptabilisable.

Ainsi, les questions de la valeur symbolique ou de l'attachement au milieu et ses ramifications dans l'organisation sociales sont ignorées. Leur absence eçt peut-être dûe en partie au fait qu'elles çont possiblement englouties, de maniére générale, dans le processus de négociations politiques présidant à la r-t-solution des litiges et aux questions de compensation. De plus, le mythe de l'homme perçu comme un animal qui s'adapte à tout peut également contribuer à négliger ces aspects difficilement mesurables et évaluables.

Au ni veau de la sphère économique, on retrouve d'autreç exemples de ce probléme. On se contente, la plupart du temps, de procéder à l'évaluation des activités officielles et rémunérées. Or, on sait que les activités non rémunérées constituent parfois. une part importante des économies régionales, en particulier dans les régions éloignées ou rurales. 11 est vrai que ces réalités non immédiatement perceptibles posent quelques difficultés d'analyse, mais on peut juger qu'il n'est pas justifié de les ignorer dans un exercice sérieux d'évaluation des impacts sociaux d 'un pro jet.

La présentation de l'organisation socio-culturelle est également négligée. Qn n'y aborde pas les structures véritables

du leadership ni les bases et la nature des échanges entre les individus et leur arganisatian.

Plusieurs personnes constatent que la considération des impacts se réduit à l'implantation stricte du projet et déplorent le fait que peu d'études discutent les impacts cumulatifs, indirects ou secondaires que peut subir la population. L'évaluation des impacts sociaux, à leur avis, doit tendre à présenter une vision heuristique des impacts du projet. Tout changement intervenant à un niveau ou à un autre d'un équilibre écologique se manisfeste à plusieurs niveau, tôt ou tard. Le probléme de l'évaluation des impacts cumulatifs et indirects touche également au probléme de la repartition des responsabilités vis-a-vis ces impacts qui ne découlent pas directement du projet lui-même.

Plusieurs personnes sont également insatisfaites au chapitre de l'étude d'options alternatives au projet. Elles jugent que l'étude d'alternatives n'est pas sérieuse et qu'en fait l'évaluation ne vise qu'a étudier le projet précis qui fut soumis. En particulier, l'absence de l'évaluation de l'option du non-projet leur apparait une lacune significative en ce sens.

Une autre critique à l'égard des études d'impacts, discutée par Bouchard et Vincent (1985) et Chénier (1985) touche le fait que celles-ci soient abordées avec la philolophie du développement économique tel qu'appliqué dans les régions industrialisées Il est évident que ce modèle ne convient pas

nécéssairement à tous les milieux récepteurs. Cette approche engendre l'application de critères d'évaluation, tant pour la reconnaissance des impacts que pour l'établissement des mesures de mitigation ou le choix d'options, qui peuvent s'avérer tout-à-fait non-pertinents et contraires au désir de la population impactée.

En fait, la question de base face au problème des sujets abordés dans 1 'EIS, est de savoir, puisque 1 'exhaustivité est irréalisable, quel ni veau minimum de connaissances on entend inclure dans l'évaluation des impacts sociaux (Bouchard et Vincent; 1985).

4.2.5 DONNEES ET METHODES

Dans leur appréciation de l'EIS, plusieurs personnes estiment qu'on utilise des méthodes d'évaluation d'impacts bio-physiques que l'on tente bon-gré mal-gré d'adapter au domaine social. Ces méthodes, basées sur des principes et des lois scientifiques de phénomènes observables et quantifiables à l'aide de critères objectifs, ne sont pas adéquates quand on fait face à des phénoménes de perception, de prtfërences et d'échanges individuels et sociaux. On se sert d'indications rétrospectives et descriptives. On utilise des profils quantitatifs historiques et sociométriques rapidement compilés que plusieurs jugent inadéquats. On utilise aussi des sondages d'opinion qui visent plus à identifier 1 es résistances au projet qu'à connaître

comment le projet et ses impacts seront absorbés par le milieu humain, si celui-ci s'y adaptera en douceur, l'incluera dans son paysage, ses activités, ses projet5 et ses rêves ou s'il en subira une transformation profonde et douloureuse.

Plusieurs jugent que ces méthodes mécanistiques alimentent la séparation entre la Nature et le Social alors que le concept d'environnement suggère au contraire un système global et général qui ne peut s'accomoder des enquêtes à la va-vite basées sur d'anciennes recherches ou d'extrapolations à partir de ce qui a été vécu ailleurs, le tout évalué selon une vision particulière de la société et de son développement.

Beaucoup d'analystes et chercheurs sont d'avis que l'on doit redéfinir ces méthodes et que les choix méthodologiques sont en fait des choix politiques, culturels et philosophiques.

4.2.6 PROJETS EVALUES

Plusieurs personnes pensent qu'il est essentiel d'élargir la liste des catégories de projets devant faire l'objet d'une évaluation des impacts sociaux. Les impact5 sociaux prennent notamment une importance particulière pour les projets en mi 1 i eu urbain où la concentration de la majorité de la population et l'utilisation intensive de l'espace obligent à gérer précautionneusement et efficacement l'utilisation du territoire. La plupart des projets de développement domiciliaires ou

commerciaux en zones urbaines créent des impact5 sociaux, non évalues de manier-e formelle et qui occasionnent leur part de problémes sociaux et environnementaux.

Enfin, certains pensent que la plupart des projets touchant l'environnement devraient être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, et, en particulier, certains de ceux qui en sont actuellement exemptés, notamment les pro jets qui visent à améliorer l'environnement.

4.2.7 **RECHERCHE ET FORMATION**

La plupart des gens impliques dans l'évaluation des impacts soci aux mentionnent la lacune actuelle au niveau **de la** formation des analystes, des bureaucrates et des décideurs. 115 mentionnent en effet le nombre réduit de personnes formées en science5 humaines 'au sein des organismes s'occupant des évaluations environnementales, et ce, dans les mi 1 i eux gouvernementaux et de consultants. Il semble cependant que la situation va en s'améliorant. On retrouve un plus grand nombre de spécialistes en science5 humaines dans le domaine de l'évaluation environnementale (Rodrigue; 1986). Plusieurs pensent que l'orientation actuelle de 1 **'EIS** est, en partie, dûe à la formatin des gens qui y oeuvrent. Les différentes sections d'environnement des organismes sont plutôt constituées de gens en sciences "dures", et ce sont eux qui sont chargés des dossiers. Il ne fait pas de doute que l'augmentation du nombre de

personnes-ressources formées en sciences humaines serait un pas vers l'amélioration de la performance de l'EIS.

Toujours au chapitre de la formation, on constate aussi une lacune au niveau de l'expertise en vulgarisation et en communication, Le manque d'experts dans ces disciplines se fait grandement ressentir.

Des manques au niveau de la recherche, fondamentale et appliquée, sont également déplorés par plusieurs. En particulier, on manifeste un urgent besoin d'analyses post-mortem des dossiers d'évaluation, des études comparatives et évaluatives entre l'analyse et la réalité qui suivit la réalisation des projets. Les besoins de recherche sont également urgents au niveau des méthodes efficaces d'EIS, qui sont peu développées. Plusieurs persunnes souhaitent également qu'on développe n o 5 connaissances au niveau des méthodes de consultation et de participation du public.

4.3 SOLUTIONS PROPOSEES

L'analyse de la situation de l'EIS au Québec a permis de faire ressortir les aspects problématiques que nous venons d'exposer. La réflexion québécoise ne s'arrête cependant pas là, elle s'est aussi attardée à concevoir des solutions à ces problèmes. Ces solutions s'étendent sur 3 niveaux d'action; premièrement, au niveau de l'idéologie et de la philosophie, deuxièmement, au niveau pragmatique et enfin, au niveau de la recherche et de la formation des acteurs.

4.3.1 IDEOLOGIE ET PHILOSOPHIE

-- Un consensus au niveau des valeurs et de la philosophie est une condition essentielle à l'EIS, et beaucoup d'efforts doivent être déployés dans ce but. Il faudrait s'ef-forcer de clarifier les options idéologiques sous-jacentes à l'EIS, d'identifier clairement les nations d'environnement, d'évaluation environnementale, d'impact social et de participation ainsi que leur perspective et leurs méthadolagies. Les règles du jeu doivent être claires et respectées de tous.

-- Il faudrait stimuler de maniére générale la concertation entre les participants et la consultation publique.

-- Il faudrait reconsidérer les projets, programmes et politique5 qui doivent faire 1 'objet d'une évaluation environnementale. Des consultations publiques devraient être organisées sur les paliti ques générales reli ées a 1 'exploitation environnementale.

4.3.2 PRAGMATISME

Les efforts à déployer au niveau pragmatique concernent 3. es modalités relative5 à la procédure d'évaluation et au processus de participation publique ainsi que le développement de 1 'approche méthodologique.

Au niveau de la procédure, on propose de:

-- Dével opper 1 'application de 1 'étape de suivi environnemental et procéder à 1 'évaluation systématique des dossiers.

-- Amorcer beaucoup plus tôt l'implication de5 citoyens et ce, autant au niveau de la planificatin du projet et au niveau de 1 a procédure d 'éval uat i on comme tel 1 e.

-- A l'étape de la décision, il faudrait s'efforcer d'intégrer le5 considérations du public et expliciter le rôle qu'elle5 ont joué dans la décisi on finale; notamment, exposer 1 es raisons qui ont amen& leur rejet ou leur considération.

Au niveau du processus de participation on suggère de:

-- Améliorer la diffusion de l'information, créer un processus d'information continue sur l'évolution des dossiers et leur suivi et favoriser la diffusion de l'information à l'échelle du Québec, surtout pour les projets d'intérêt national.

-- Publiciser et faire un marketing efficace des résultats concrets, des réussites et des échecs de l'approche participationniste.

-- Imaginer des formules plus souples de participation: utiliser du matériel d'information moins sophistiqué, améliorer les techniques d'écoute des citoyens, utiliser des techniques d'élaboration de consensus, de médiation et de "team-building".

-- S'efforcer de rendre les audiences publiques moins intimidantes, et pour le public et pour les promoteurs, et tenter d'amoindrir leur caractère officiel.

-- Fournir plus de moyens aux citoyens afin d'équilibrer les forces en présence. Les citoyens demandent entre autre plus de temps pour rédiger les mémoires et préparer leurs interventions. Au niveau de l'aide financière, on suggére de consacrer à la participation des citoyens un montant d'argent correspondant à un certain pourcentage des sommes investies

par le promateur, d'offrir aux gens qui s'impliquent une compensation monétaire qui pourrait correspondre au salaire perdu pendant les jours consacrés à leur participation, et de payer les frais occasionnés **(correspondance, secrétariat, déplacement).** Il y aurait lieu également d'offrir une aide technique pour aider les citoyens à analyser les études d'impacts, à élaborer leur intervention et favoriser la communication entre le5 intervenants.

Au chapitre des méthodologies d'évaluation des impacts sociaux, on propose de:

-- Baser l'approche méthodologique sur la vie et la pensée quotidienne des communautés impactées.

-- Viser **plus profondément les configurations qui sont** à la base **des** fonctionnements de la société.

-- Multiplier les **sources de connaissances du contexte** socio-culturel.

4.3.3 RECHERCHE ET FORMATION DES **ACTEURS**

-- **Amorcer les recherches bien avant que les projets** d'ouvrage **soient annoncés** ou planifiés.

-- **Rechercher de nouvelles** méthodes d'évaluation **d'impact**

social, et, notamment du côté des méthodes ethnographiques et sociographiques.

-- Augmenter les efforts d'éducation populaire sur l'environnement.

-- Augmenter les efforts touchant la formation et l'emploi de spécialistes en vulgarisation et en communication et de gens formés en sciences humaines,

-- Développer la recherche et l'enseignement, universitaires et collégiales, en sciences humaines dans le domaine de l'environnement.

-- Multiplier les efforts visant à l'évaluation de la pratique québécoise en matière d'EIS.

CHAPITRE 5

CONCLUSION

Ainsi donc, l'analyse de la situation québécoise de l'EIS montre que cette expertise se bute à de nombreux problémes. En fait, la situation semble être parvenue à un point tournant. Datant d'une décennie, l'expériene québécoise institutionnelle dans ce domaine a permis de distinguer assez clairement les problèmes de l'art de l'EIS et d'indentifier les voies de travail à développer pour améliorer la situation et l'expertise.

En bref, les aspects problématiques reliés à la pratique de l'EIS se situent tant au:: niveaux idéologique (concepts, rôle, orientations méthodologiques), pragmatique (procesus d'évaluation environnementale et de participation publique, méthodologies d'analyse) que didactique (formation des acteurs et recherche). L'analyse a aussi montré que ce5 problèmes alimentent une discussion très vive, supportée par un désir manifeçte et le besoin évident d'améliorer la pratique.

Finalement, parmi les problémes identifiés bien peu sont particuliers au Québec. La plupart, en effet, ont été discutès dans quelques études (Lang et Armour: 1981; Krawetz et MacDonald: 1986; D'Amore et associés: 1986 et Freudenberg:1986). La solution à ces problémes passera manifestement par un travail et un questionnement sur le sens démocratique de l'EIS.

Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) a démontré son vif et prioritaire intérêt pour l'évaluation des impacts sociaux (CCREE: 1985). Face à la problématique québécoise dégagée dans notre étude, il nous apparait que les priorités du CCREE demeurent très pertinentes à la conjoncture québécoise et nous pensons que tout effort visant à améliorer les modalités institutionnelles pour l'EIS ainsi que la capacité de gestion, de prédiction et de contrôle des incidences sociales, même si ces efforts visent en premier lieu la gestion environnementale fédérale, fort différente des gestions provinciales, sont des efforts que l'EIS requiert éminamment pour l'amélioration de l'expertise canadienne et internationale.

FIPL 1 OGRAPH 1 E EI- REFERENCES CITEES

Babin, R. et J.G. Vaillancourt (1982): "Le mouvement écologiste e t anti-nucléaire face aux gouvernements: le cas du débat public sur l'énergie au Québec et au Canada.", Mouvement écologiste, énergie et environnement: essais d'écosociologie., Montréal: --Editions Coopératives Albert Saint-Martin, p. 109-124.

Beauchamps, André (1984): "La participation du public: le point de vue du Eur eau d'audiences publiques sur l'environnement.", présentation lors du Symposium sur- la participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements, 22-23 novembre 1984, Trois-Riviéreç, in Compte rendu des activités.

Benoît, Robert (1984): "La participation des publics: point de vue d'un professionnel oeuvrant pour un promoteur.", présentation lors du Symposium sur la participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements, 22-23 novembre 1984, Trois-Rivières, in Compte rendu des activités.

Bouchard, Serge et 'Sylvie Vincent (1985): Etudes d'impact et réalités socio-culturelles., texte proposé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, en collaboration avec Bernard Arcand, mai 1985, 34 p.

Boudreault, F.Robert et Abel Rodrigue (1983): Guide général des études d'impact sur l'environnement., Direction des évaluations environnementales, Minist&re de l'Environnement du Québec, 31 p.

Bureau d'audiences 'publiques sur 1 'environnement: Rapports annuels, 1980-81, 1981-82, 1983-84, 1984-85.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (1982): Rencontre-bilan, 1982: mieux connaître les besoins de la population et améliorer les services du Bureau., tenues à Québec et à Montréal, mars et avril 1982.

Carrière, J. (s.d.): Etude d'impact des lignes de transport énergétique sur l'évaluation foncière en milieu de villégiature., Hydro-Québec.

Chénier, J. (1984): "Planification environnementale: volet socio-économique. ", allocution présentée au Colloque sur l'environnement Kativik, Kuujjuaq, 10-11-12 décembre 1984, in Actes du Colloque.

Communauté urbaine de Québec (1986): Projet d'épuration des eaux usées, Etude d'impact sur l'environnement., réalisée par le Groupe Poulin, Thériault ltée.

Comtois, Y. et L. Fotvin (1979): Analyse et évaluation d'une action. Cas pratique: projet d'extension du port de Québec sur les battures de Beauport., INRS-eau, rapport scientifique no 109, 170 p. (Pour Environnement Canada).

Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) (1985): Evaluation des incidences sociales: exposé de la recherche., mai 1985, 17 p.

Couch, W.J. (1982): L'évaluation environnementale au Canada: guide des pratiques actuelles -1982., publié sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'environnement, juillet 1982, 100 p.

Couch, William.J. et Bruce Rigby (1984): Evaluation environnementale au Canada: répertoire des cours et de la recherche universitaires - 1983-84. publié par le Bureau fédéral d'examen des @valuations envfronnementales, 137 p.

Couch, W.J. (1985): L'évaluation environnementale au Canada sommaire des pratiques actuelles - 1985., Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, 44 p.

D'Amore L.J. and Associates Ltd. (1986): Study of institutional arrangments for the conduct of SIA's., préparé pour le Bureau fédéral d examen des évaluations environnementales, 105 p .

Delisle, A., Y. Descôteaux et J.L. Sasseville (1979): L'évaluation des répercussions environnementales, une approche systémique au contrôle de la qualité des actions humaines., INRS-eau, rapport scientifique no 111, 85 p. (Pour Environnement Canada).

Descôteaux , Y. et M. Denis (1979): L'administration du contrôle environnemental de la qualité des actions humaines., INRS-eau., rapport scientifique no 110, 103 p. (Pour Environnement Canada).

Descôteaux, Y. et A. Delisle (1979): Les citoyens et l'évaluation de la qualité des actions humaines., INHS-eau, rapport scientifique no 107, 184 p. (Pour Environnement Canada).

Duplessis, Y., J. Hétu et J. Piette (1982): La protection juridique de l'environnement au Québec., Les Editions Thémis Inc., 707 p .

Freudenberg, William R. (1986): "Social Impact Assessment.", à être publié dans Annual Review of Sociology, 1986, 48 p.

Gariépy, M. (1982): "L'étude des impacts de projets, programmes et politiques, et le système de planification.", Les nouvelles forces que façonne l'aménagement du territoire., Actes du congrès national., Hull.

Gariépy, Michel, Olivier Soubeyran et Gérald Domon (1986): "Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec: implantation d'une procédure et apprentissage des acteur5. ", Cahiers de Géographie du Québec, vol 30, no 79, avril 1986, p. 21-40.

Gadin, Jean (1984): "Une façon de faire.", présentation lors du Symposium sur la participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements, 22-23 novembre 1984, Trois-Rivières, in Compte rendu des activités.

Gouvernement du Québec, QU-5: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Renseignements généraux sur le rôle du Bureau et des études d'impacts sur l'environnement.,5 p.

Gouvernement du Québec, QU-Règlement relatif à la procédure du Put-eau d'audiences publiques sur l'environnement., (3.XII.80), 4 p.

Gouvernement du Québec, QU-2: Règlement général relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, (3.XII.80), 9 p.

Gouvernement du Québec, Q-2 (1982): Loi sur la qualité de l'environnement, Editeur officiel, 14 septembre 1982.

Guay, L. (1982): "Les besoinç humains: entre la nature et la culture. ", De Toute Urgence, vol 13, no 1, p. 3-43.

Klein, J.L. et M. Dianne (1982): "L'aménagement intégré des ressources. Une alternative a la marginalité rurale.", Interventions économiques., no 8, p. 85-89.

Krawetz, Natalia M. et William R. MacDonald (1986): A framework for effective monitoring, based on a review of the effectiveness of social impact monitoring and management approachs in Canada., réalisé en association avec Peter Nichols, Nichols Applied Management, Edmonton, Alberta, pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 105 p.

Lang, Rey et Audrey Armowr (1981): Evaluation et examen des impacts sociaux., Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 176 p.

Minist&re de l'Environnement du Québec (1985) a): Procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement., Direction des @valuations environnementales, 21 p.

Minist&re de l'Environnement du Québec (1985) b): Répertoire environnemental 1985., Direction des communications et de l'éducation, 313 p.

Morval, J. (1981): Introduction à la psychologie de l'environnement., Bruxelles: Pierre Mardaga.

Parenteau, R. (1981) a): "Ecologisme: débat social et évaluation technologique.", Sociologie et sociétés, vol 13, no 1, p. 35-48.

Parenteau, R. (1981) b): "Environnementalisme et urbanisme.", Cahier de Recherche, faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 163 p.

Parenteau, René (1983): Pour l'impact social..., février 1983, 9 p.

Poirier, M. et Krauss (1979): "Le projet de loi 69 et la protection de l'environnement,", Canadian Environmental Law Reports, vol 8, 49 p.

Poirier, M. (1979) a): "Analyse comparative des législations en matière de rapport d'impact écologique.", communication verbale à l'Ecole Polytechnique de Montréal, 6 février 1979.

Poirier, M. (1979) b): "Le projet de loi 69 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement: mythes et réalités.", communication verbale à l'Association du Barreau canadien (Section environnement).

Poulin, A. (1980) : "La planification environnementale est-elle un mythe?", Le géographe et l'aménagement . . au Québec II, bulletin de recherche, no 57-58, 21 p.

Rodrigue, Abel (1986) : Pour une prise en compte de la dimension sociale dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement., Ministère de l'Environnement du Québec, Direction des évaluations environnementales, janvier 1986, non-publié.

Salisbury, R.F. (1980) a) : "Application and Theory in Ganadian Anthropology: The James bay Case.", Transactions of the Royal Society of Canada., 17, p. 212-225.

Salisbury, R.F. (1980) b): "The Impact of James Bay -- Ten years later.", Engineering Journal, vol 63, no 4, p. 3-6.

Salisbury, R.F. et I. LaRusic (1981): The Future of Ross River: Fotential Effect of Road Construction and Mining Development on the Region., a report for the Department of Indian and Northern Affairs, Montreal: Social Science, Development and Gultural Change Consultations, 50 p.

Sasseville, J.L., A. Delisle, Y. Descôteaux, L. F'otvin et M. Leclerc (1977): Vers une nouvelle génération de méthodologies d'évaluation des répercussions environnementales., INRS-eau, rapport scientifique no 74, 203p. (Pour Environnement Canada).

Sasseville, J.L. (1979): Stratégie pour un contrôle de la qualité des actions humaines., INRS-eau, rapport scientifique no 106, 99 p. (Pour Environnement Canada).

Sassevile, J.L. et R. Marceau (1979): Le contrôle de la qualité des actions humaines: théorie et méthode., INRS-eau, rapport scientifique no 108, 203 p. (Pour Environnement Canada).

Sasseville, J.L., J. Décarie et G. Breton (1981): La gestion des grands projets et l'évaluation environnementale: le cas du projet Archipel, Québec., INRS-eau, 115 p.

Soubeyran, D. et M. Gariépy (1984): "Quelques aspects de la planification environnementale des espaces urbanisés au Québec.", Recueil sur les nouvelles avenues de recherche urbaine, pour Forum de l'Association française de développement de la géographie.

Symposium sur la participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements (1984):22-23 novembre 1984, Trois-Rivières, Compte rendu des activités.

Thibault, André (1984): "La participation ne peut plus Ptre seulement symbolique.", présentation lot-ç du Symposium sur la participation du public dans le cadre de l'implantation d'équipements, 22-23 novembre 1984, Trois-Rivières, in Compte rendu des activités.

Vaillancourt, J.G. (1979): "The Ecology Question:Some Stategies: The Ecology manifesto and the Growth of the Movement in Quebec.", Our Generation, vol 13, no 4, p. 5-13.

Vaillancourt, J.G. (1981): "Ecologie sociale et mouvements écologiques.", Sociologie et Sociétés, XIII, (1), 179 p.

Vaillancourt, J.G. (1982) a): "Evolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises: de la contre-culture et du conservationisme à l'écosocialisme", Sociologie et Sociétés, XIII, (1), p. 81-98.

Vaillancourt, J.G. (1982) b): "Le mouvement écologiste québécois.", dans Proulx S. et P. Vallières : Changer de société, Editions Québec-Amérique, p. 143-163.

Vaillancourt, J.G. (1982) c): "Le mouvement écologiste québécois.", De Toute Urgence, XII, (2), p. 231-243.

Vaillancourt, J.G. (1982) d): "Les interventions du groupe Ecologie Humaine d'Hydro-Québec.", dans Les actes du colloque annuel de l'A.C.S.A.L.F., Laval, Québec, Editions Coopératives Albert Saint-Martin.

Vaillancourt, J.G. (1982) e): Mouvement écologiste, énergie et environnement: essais d'écosociologie., Editions Coopératives Albert Saint-Martin, 262 p.

Yergeau, Michel et Luc Ouimet (1984): Pour que les audiences publiques aient un sens., 13 p.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES EN ENTREVUE

- M. Pierre Sénécal, Hydro-Québec
- Mme. Noelle Lemos, Transport-Québec
- M. Claude Girard, Transport-Québec
- M. Jean-Marie Sala, Alcan Aluminium Limitée
- M. Normand Gauthier, SOMER
- M. Jean--Pierre Lamoureux, Dimension Environnement
- Mme. Sylvie Vincent, ssDcc
- M. Serge Bouchard, ssDcc
- M. Fernand Chayer, Econosult Inc.
- Mme. Marie Lapointe, Gendron Lefebvre
- M. Pierre Légat-é, Poulin Thériault
- Mme. Louise Eoy, Bureau de l'évaluation environnementale
- M. Allan Hothman, André Marsan et associés
- M. Paul Rousseau, ingénieur sanitaire
- M. Michel Gariépy, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

- M. René Parenteau, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

- Mme. Eernice Goldsmith, Cancordia University

- M. Peter Jacobs, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal

- Mi Luc Ouimet, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

- M. Luc Valiquette, Minist&re de l'Environnement du Québec

- M. Abel Rodrigue, Minist&re de l'Environnement du Québec

- M. Gaston Ouellet, Communauté urbaine de Québec

- M. Serge Lapointe, Communauté urbaine de Québec

- M. Claude St-Charles, Environnement Canada

- M. Bruce Walker, STOF

- M. Michel Famélard, citoyen

- M. Daniel Greene, SVF

ANNEXE 2

PROCEDURE D'EVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

1- La directive

La première phase de la procédure concerne la transmission, du MENVIQ au promotetrr, d'une directive relative au projet, indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impacts à réaliser. Cette phase comporte 3 étapes: le dépôt de l'avis de projet, l'élaboration de la directive et la transmission de la directive par le ministre de l'Environnement.

1.a) dépôt de l'avis de projet:

L'avis de projet est une présentation, par le promoteur, des renseignements généraux relatifs au projet. Cet avis permet au personnel du **MENVIQ de** vérifier si le projet est effectivement assujetti à la procédure et, le cas échéant, d'élaborer en consultation la directive du ministre. Le dépôt de l'avis de **projet est** la première étape de la procédure et établit un premier contact entre le promoteur et le ministère de l **'Environnement.**

1.b) élaboration de la directive en consultation:

Les fonctionnaires du ministère de l'Environnement préparent un projet de directive en consultant le promoteur et les divers intervenant5 tels les ministéres ou organismes concernés par la réalisation du projet. Cette consultation permet au Ministre d'arrêter la directive finale indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact.

1.c) transmission de la directive par le ministre:

Une fois endossée par le Ministre, la directive est transmise au promoteur.

2- Réalisation et dépôt officiel de l'étude d'impact

La deuxième phase concerne la réalisation de l'étude d'impact par le promoteur, conformément à la directive ministérielle. Elle est divisée en 4 étapes: la réalisation de l'étude d'impact, l'analyse de recevabilité de l'étude d'impact, le dépôt officiel de l'étude auprès du Ministre et l'avis de recevabilité.

2.1) réalisatin de l'étude d'impact:

La responsabil ité de la réalisation de l'étude d'impact

incombe au promoteur. Le mandat de réalisation de l'etude peut cependant Qtre confie à des mandataires mais le promoteur en demeure le seul responsable.

L'étude d'impact doit être conforme à la directive ministérielle et préparéeselon une méthode scientifique. Elle doit être un document de consultation et d'information pour 1 e public et être accompagnée d'un résumé vul garisé des éléments essentiels, des en jeux environnementaux et des conclusions de l'étude d'impact.

L'étude d'impact est aussi un outil de planification et de décision: 1 es éléments ou critèresuti 1 i sés pour y parvenir doivent y être clairement énoncés.

2.b) analyse de recevabilité de l'étude d'impact:

Une fois termine-e, mais avant son dépôt officiel, 1 'étude d'impact est soumise a ux fonctionnaires du MENVIQ qui entreprennent alors l'étape d'analyse de recevabilité en consultation avec les autres ministéres et oryanismes concernes.

L'analyse de recevabilite constitue un service au promoteur et son but est de l'aider à s'assurer que son étude est bien recevable au moment du dépôt officiel, c'est-a-dire qu'elle réponde de façon satisfaisante à la directive du ministre, au rég 1 emen t sur l'évaluation et 1 ' examen des impacts sur

l'environnement et à la pratique professionnelle du secteur. Au terme de cette analyse, le promoteur peut recevoir une liste d'éléments auxquels il a intérêt à donner suite afin de rendre son étude d'impact la plus recevable possible en vue du dépôt officiel.

2.c) dépôt officiel de l'étude d'impact auprès du Ministre:

A la suite de l'analyse de recevabilité, le promoteur dépose officiellement son étude d'impact auprès du ministre de l'Environnement, avec une demande de certificat d'autorisation.

2.d) avis de recevabilité:

Après avoir reçu l'étude d'impact, le ministre de l'Environnement la transmet à ses fonctionnaires pour qu'ils lui préparent l'avis de recevabilité. Ceux-ci dispose d'un délai d'un mois pour faire rapport, en consultation, sur la recevabilité du document.

L'objectif de l'avis de recevabilité est de fournir au Ministre un éclairage suffisant pour une prise de décision quant au moment de rendre publique l'étude d'impact, pour les fins d'information et de consultation publique du dossier.

3- Analyse environnementale du projet

La troisième phase de la procédure est accomplie par le MENVIQ. Elle consiste en un examen et un jugement sur l'acceptabilité environnementale du projet. Cette phase implique une seule étape: la préparation et le dépôt du rapport d'analyse environnementale du prajct.

3.a) préparation et dépôt du rapport d'analyse environnementale du projet:

Simultanément à la phase 4 de participation du public, les fonctionnnaires du MENVIQ entreprennent la phase d'analyse environnementale du projet, en consultation avec les organismes et ministércs concernés.

Cette analyse vise à produire une argumentation objective quant à l'acceptabilité du projet au point de vue de la qualité de l'environnement. Le rapport qui fait suite est transmis au Ministre et constitue un jugement sur l'acceptabilité du projet et énonce, s'il y a lieu, les conditions à imposer.

4- Participation du public

La quatrième phase de la procédure,qui se déroule simultanément à la troisiéme, est la phase de la participation du

public. Elle consiste à informer le public sur le projet et lui permettre ainsi de participer au processus décisionnel. Elle lui permet d'avoir accès à l'information technique, de s'exprimer sur le projet et permet auçsi de mettre en lumière les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision et le5 conséquences imprévues à l'implantation du projet.

Cette phase est sous la responsabilité du Bureau d'audiences publ i ques sur l'environnement et peut impliquer 5 étapes: l'ouverture du dossier au public et la transmission au promoteur de 1 'avis d'information et de consultation publique, la consultation publique du dossier et la période de demande d'audience publique, le rapport facultatif du BAPE sur la période d'information et deconsultation publique, l'audience publique, et final ement le dépôt du rapport d'audience publique.

4.a) ouverture du dossier au public et transmission au promoteur de l'avis d'information et de consultation publique:

L'étude d'impact est rendue publique par le ministre de l'Environnement qui la transmet au Bureau d'audiences publiques qui s'occupera de la consultation. En rendant publique l'étude d'impact, le Ministre indique au promoteur l'obligation qu'il a de publier des avis pour la consultation dans un délai de 15 jours.

4.b) consultation plublique du dossier et période de demande d'audience publique:

Le BAPE conduit la consultation publique du dossier. Il voit à ce que le dossier soit accessible dans les bureaux de Montréal et de Québec et dans la localité visée par l'implantation du projet. Il offre également une assistance technique aux personnes intéressées.

Dans le délai alloué a la consultation publique, toute personne, groupe ou municipalité peut demander au Ministre la tenue d'une audience publique. La demande soit être écrite et doit mentionner les raisons justifiant la tenue d'une audience publique. A moins qu'il ne la juge frivole, le Ministre répond à la demande en requérant le PAPE de tenir l'audience publique et de lui faire rapport de ses constatations et de son analyse.

4.c) rapport facultatif du BAPE sur la période d'information et consultation publique:

Dans le cas où il n'y a pas d'audience publique, le BAPE peut rédiger un rapport factuel sur la phase d'information et de consultation publique.

4.d) audience publique:

Lorsque le Ministre le requiert, le BAPE réalise l'audience publique selon les règles de procédure du Bureau d'audiences publique sur l'environnement et forme une Commission.

4.e) dépôt du rapport d'audience publique:

Le rapport d'enquête et d'audience publique contitue un document qui aide A la formulation de la position que le ministre de l'Environnement présente au Gouvernement, tout comme le rapport d'analyse environnementale.

Le rapport, rédigé par les membres de la Commission, fait état des mémoires, des présentations orales, des réponses aux questions et des expertises que le PAPE a reçu. Il analyse les points de vue des citoyens et des groupes en tenant compte des données concernant le projet et le milieu. Le rapport doit permettre au ministre de l'Environnement d'évaluer les représentations des personnes, des groupes et des municipalités qui ont fait valoir leurs points de vue sur le projet.

Le rapport est rendu public par le Ministre. Cela fait, le bureau en fait parvenir une copie au promoteur et au requérant. Le Bureau dispose en tout de 4 mois pour tenir l'audience et en faire rapport au Ministre.

5- Décision

La cinquième phase de la procédure est la phase de décision où le dossier est alors acheminé au Gouvernement ou à un comité de ministres. Au cours de cette phase le ministre de l'Environnement présente au Gouvernement son point de vue accompagné de l'étude d'impact et de la demande de certificat d'autorisation. Cette phase comprend 2 étapes: l'analyse ministérielle et la décision du Gouvernement.

5.a) analyse ministérielle:

Cette étape vise 4 définir la recommandation du ministre de l'Environnement au Gouvernement quant à la décision à rendre à l'égard de la demande d'autorisation.

5.b) décision du Gouvernement:

Le ministre de l'Environnement transmet l'étude d'impact et la demande de certificat d'autoriçation au Gouvernement qui peut délivrer le certificat d'autorisation pour la réalisation du projet, avec ou sans modification, et aux conditions qu'il détermine, ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre de l'Environnement et auquel le Gouvernement délègue ce pouvoir.

Sa décision prise, le Gouvernement la communique au promoteur et à ceux qui ont soumis des représentations.

6- Contrôle

La sixième et derniére phase de la procédure est la phase de contrôle et de surveillance accompagnant la réalisation du projet lorsque le certificat d'autorisation est délivre-. Cette phase relève à la fois du MENVIQ et du promoteur. Elle comprend 1 étape: la surveillance, le contrôle et le suivi.

&.a> surveillance, contrôle et suivi:

La surveillance imcombe au promoteur. Elle consiste à survei 1 1 er 1 'exécution des travaux de construction QC! d'opération, e n vue de s'assurer du respect des ter-mes d'autorisation gouvernementale: respect des mesures de mitigation et des plans et devis, et respect des normes auxquelles référent le certificat d'autorisation ou les lois et réglements en vigueur.

Le contrôle est réalisé par l e MENVIQ. Il consiste essentiellement à vérifier si la réalisation d'un projet respecte les termes des autorisations qui ont été émises préalablement à sa réalisation, ainsi que les lois et réglements pertinents.

Le suivi incombe également au promoteur et consiste à observer et à mesurer, sur une période de temps déterminée, la nature, l'intensité et l'évolution de certains impacts, notamment ceux qui, dans l'étude d'impact, présentaient des aspects de risque et d'incertitude. Le suivi peut également servir à vérifier la suffisance et l'efficacité des mesures de mitigation réalisées.

Les modalités du programme de suivi sont généralement élaborées par le promoteur en collaboration avec Xe ministre de l'Environnementa et autres ministères concernés par la réalisation du projet.