

TD
194.68
.Q3
A88
1993

DEUXIÈME CONGRÈS
DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR L'ÉVALUATION D'IMPACTS
14-15-16 octobre 1993
Montréal

LES ÉVALUATIONS D'IMPACTS: UN FUTUR À BALISER

COMPTE RENDU DU CONGRÈS

Préparé par André Marchand
secrétaire du Conseil d'administration,
en collaboration avec Françoise Mondor
coordonnatrice de l'A.Q.E.I.

Mars 1994

La production de ce document a été rendue possible grâce à:
Environnement Canada - Centre Saint-Laurent -
Lavery De Billy Avocats
SNC-Lavalin Environnement

Nous remercions le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Dessau Environnement, l'Association des conseillers en environnement du Québec et la Société des musées de sciences naturelles de Montréal d'avoir contribué à la réalisation du 2e Congrès annuel de l'A.Q.E.I. 1993.

AVANT-PROPOS

LES ÉVALUATIONS D'IMPACTS: UN FUTUR À BALISER

Tel était le thème du deuxième Congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (A.Q.E.I.), qui s'est tenu les 14-15-16 octobre dernier, à Montréal. L'évaluation d'impacts a maintenant plus de vingt ans au Québec. Au cours de ces années, la pratique de l'évaluation d'impacts a subi de nombreuses modifications. Les législations fédérale et provinciale ont été amendées. Certaines municipalités ont intégré l'évaluation d'impacts dans leur processus décisionnel. La recherche dans ce domaine s'est structurée et de nouveaux outils sont apparus. Des techniques de participation et de médiation sont en train d'être validées. De plus en plus de secteurs de l'activité humaine utilisent l'évaluation d'impacts dans les domaines financier, économique, social, législatif et biophysique. C'est un domaine en pleine effervescence.

Le choix du thème «Les évaluations d'impacts: un futur à baliser», s'inscrit en continuité avec les travaux qui seront menés lors du prochain congrès de l'International Association for Impact Assessment (IAIA) qui se tiendra du 14 au 18 juin 1994, à Québec. En effet, le thème retenu par IAIA est: «Vingt-cinq ans d'évaluation d'impacts: Bilan et perspectives d'avenir». L'A.Q.E.I., responsable de l'organisation locale de ce congrès international, a voulu initier la réflexion, dans le cadre de son congrès annuel, sur certaines préoccupations relatives à la formation et au perfectionnement, à la pratique professionnelle et à l'éthique, à la gestion de l'information et enfin à l'identification des enjeux.

Une vingtaine de personnes-ressources - gestionnaires, décideurs, praticiens, chercheurs - ont accepté notre invitation à venir présenter un exposé sur un des sous-thèmes à l'ordre du jour de cette rencontre qui a rassemblé environ 90 congressistes, en majorité des membres de l'A.Q.E.I. L'enregistrement des plénières nous a permis de retirer l'essentiel de leurs propos ainsi que ceux des congressistes lors des périodes de questions et de commentaires. Le compte rendu présenté ci-après en est le résultat.

TABLE DES MATIÈRES

Plénière I: Exposés d'ouverture du deuxième Congrès annuel de l'A.Q.E.I.	
• Les évaluations d'impacts: un futur à baliser (<i>Peter Jacobs</i>)	7
• Les évaluations d'impacts: état de la situation et perspectives (<i>Luc Ouiwet</i>)	9
• Période de questions et de commentaires	12
Déjeuner-causerie: Pour un environnement humaniste (<i>Jean-Pierre Bonhomme</i>)	15
Plénière II: Une formation à assurer	
• La formation en évaluation environnementale: relever le défi d'un domaine en pleine évolution (<i>Carmen Drouin</i>)	19
• Une formation à étages multiples (<i>André Harvey</i>)	22
• Une profession sans disciplines ? Une profession: Cent disciplines ! (<i>Jean-François Léonard</i>)	24
• Période de questions et de commentaires	27
Plénière III: Une pratique à professionnaliser	
• La pratique privée (<i>Jean-Pierre Lamoureux</i>)	31
• La pratique de l'évaluation d'impacts au rendez-vous de l'éthique (<i>André Beauchamp</i>)	34
• Dépasser les frontières: questions sociales et analyse environnementale (<i>Carole Lévesque</i>)	37
• Période de questions et de commentaires	41
Plénière IV: Une information à gérer	
• Pour une meilleure gestion de l'information à des fins d'évaluation environnementale (<i>Claude Saint-Charles</i>)	45
• Une information à gérer: Par qui ? Pour qui ? Au nom de qui ? (<i>Pierre Saint-Laurent</i>)	47
• L'ordinateur contre le citoyen ? Le défi de la prolifération des banques de données sociales (<i>Gérard Duhaime</i>)	49
• Une information pour qui ?... (<i>Bernard Cleary</i>)	52
• Période de questions et de commentaires	54
Plénière V: Des enjeux à cerner	
• La place des citoyens dans l'évaluation environnementale: un équilibre fragile (<i>André Delisle</i>)	57
• Démocratie, échanges commerciaux et développement soutenable (<i>Christian Simard</i>)	61
• Les préoccupations environnementales et la création d'emplois (<i>Pierre Paquette</i>)	64
• L'évaluation environnementale: ses enjeux (<i>Me Jean Roberge</i>)	68
• Période de questions et de commentaires	70
Sessions séquentielles	
• Volvox et la planification environnementale (<i>Benoît Julien</i>)	75
• La méthode d'étude du paysage pour les projets de lignes et de postes de transport et de répartition (<i>Élaine Genest et Guy Moisan</i>)	79
• Harmonisation des processus d'évaluation environnementale au sein de la communauté européenne (<i>Catherine Chauvin et Gilles Barchman</i>)	83

LES ÉVALUATIONS D'IMPACTS: UN FUTUR À BALISER

Plénière I: Exposés d'ouverture du 2e congrès de l'A.Q.E.I.

Peter Jacobs

Professeur titulaire

École d'architecture du paysage

Faculté de l'aménagement, Université de Montréal

Monsieur Jacobs constate que les études environnementales québécoises traversent une crise. Il rappelle à cet égard les conclusions de deux récents rapports du Bureau d'audiences publique sur l'environnement (BAPE) qui, sur la base d'une argumentation très fouillée, recommandent de ne pas réaliser, selon le concept proposé par le promoteur, dans un cas, le projet de gestion des déchets de la Régie intermunicipale de gestion des déchets de l'île de Montréal (RIGDIM), dans l'autre, le projet d'aménagement hydroélectrique Sainte-Marguerite 3 (SM-3) d'Hydro-Québec. Par ailleurs, il évoque l'intention du gouvernement du Québec de créer, pour faire contrepoids au BAPE, un nouvel organisme chargé de se prononcer sur tous les projets de développement énergétique au Québec.

TROIS AXES DE RÉFLEXION

1) L'évaluation environnementale devient de plus en plus difficile en l'absence de politiques environnementales associées aux projets de développement. Il incombe aux instances gouvernementales de commencer à articuler de telles politiques, à partir desquelles on pourra réaliser l'évaluation environnementale des projets importants, voire des mégaprojets, dans tous les secteurs dont, entre autres, la production d'énergie, la coupe des forêts, la gestion des déchets...

2) Dans le contexte de partenariat qui tend à s'établir et à se généraliser dans les différents champs de l'activité gouvernementale, dont l'environnement, les industriels, les environnementalistes, les organismes non gouvernementaux (ONG) et les intervenants d'autres secteurs se concertent avec les responsables politiques afin d'en arriver à une série de propositions convenues par l'ensemble des groupes. Ils s'estiment trompés quand leurs propositions se retrouvent ignorées ou leur compétence envahie et ils acceptent mal que des gouvernements leur imposent d'en haut une loi ou une réglementation souvent bien en deçà des ententes convenues. Ce partenariat, fondé sur des activités et des ententes conjointes, comportera des conséquences de plus en plus importantes sur la façon et les règles au moyen desquelles se fera l'évaluation environnementale.

3) La notion même de projet évolue et tend à dépasser la stricte évaluation environnementale (le promoteur tout comme la communauté s'entendent et insistent sur la protection de l'environnement) pour aboutir à un «partnership» à plus long terme, un engagement mutuel entre le promoteur et la communauté afin de réaliser un projet de développement durable. Il faudra donc revoir le concept d'évaluation environnementale qui ne doit plus se limiter à une étape d'acceptation ou de refus d'un projet à un moment donné mais plutôt se situer dans une perspective à beaucoup plus long terme de la gestion du développement et de la gestion environnementale.

COMMENTAIRES SUR LES THÈMES DES QUATRE PLÉNIÈRES

1) À propos de la formation à assurer, Monsieur Jacobs souligne qu'elle devrait porter également sur une sensibilisation à la gestion du développement. Cette formation devrait se fonder sur des stratégies de gestion à long terme, à la lumière des données colligées par les réseaux de surveillance écologique et sociale.

2) Il perçoit une opposition idéologique entre le partenariat évoqué précédemment et une pratique à professionnaliser. La population, qui dispose maintenant d'une formation, d'un vécu et d'une pensée de plus en plus articulée à propos du développement, s'ouvre progressivement à des modèles de partenariat, plutôt intuitifs, pas forcément structurés, en regard des projets de développement. Les professionnels, par ailleurs souvent très rigoureux, très bien informés et sensibilisés aux différentes dynamiques, tendent à prôner un pouvoir intellectuel, une chasse gardée sous leur contrôle, qui sous-estime cette forme de partenariat.

3) Quant à l'information à gérer, le conférencier estime que la masse de données recueillies devrait servir beaucoup plus à la gestion à long terme du projet et dépasser la seule exigence de répondre à une directive sur une étude d'impacts.

4) Quant aux enjeux à cerner, il rappelle, à partir de ses réflexions précédentes, d'abord la pertinence d'établir, dans le domaine de l'évaluation environnementale, un meilleur lien entre un projet et les politiques de développement sur lesquelles il se fonde, puis la nécessaire révision du concept de projet au-delà des limites actuelles du cadre conceptuel des études d'impacts.

Monsieur Jacobs rappelle les trois axes de réflexion qui pourraient constituer la matrice de ce deuxième congrès: le lien entre les politiques et l'évaluation environnementale; la gestion à long terme; l'évolution du concept de projet.

LES ÉVALUATIONS D'IMPACTS: ÉTAT DE LA SITUATION ET PERSPECTIVES

Plénière I: Exposés d'ouverture du congrès

Luc Ouimet

Président de l'A.Q.E.I.

et président du Bureau de consultation de Montréal (B.C.M.)

À un moment où des compréhensions divergentes, des questions nouvelles et même des conflits apparaissent à propos du processus d'évaluation d'impacts, monsieur Ouimet rappelle d'abord que les initiateurs de la formation de l'Association voulaient essentiellement en faire un lieu d'échanges en vue d'améliorer constamment ce processus.

Ils souhaitaient que l'ensemble de la démarche d'évaluation d'impacts, qui intègre la participation du public, devienne effectivement, pour les promoteurs privés ou publics, un outil dans la planification de leurs projets ou dans l'élaboration des programmes et des politiques. Dans la mesure où, dans nos sociétés, des projets ou des programmes requièrent l'utilisation des ressources publiques et que l'utilisation de ces ressources comporte des impacts ou des contraintes pour d'autres utilisateurs de ces mêmes ressources ou des choix d'opportunité pour la collectivité, un examen public s'impose.

Convaincus qu'un tel examen permet, avec tous les éclairages disponibles, de prendre les meilleures décisions possibles, ils privilégiaient cette forme de démocratie de participation qui vient se superposer à la démocratie électorale.

AU COEUR DE DIVERSES TOURMENTES

L'ouverture des marchés internationaux force les entrepreneurs québécois à devenir compétitifs, dans un contexte de rareté des ressources, en vue de la conquête des marchés asiatiques, entre autres, ce qui ne se fait pas sans créer au Québec certaines tensions. D'autre part, le Sommet de Rio a amené un grand nombre de pays à s'entendre sur le concept de développement durable et à prendre des engagements qui se traduiront par de nouvelles technologies d'utilisation des ressources.

On a aussi assisté au Canada et au Québec aux revendications de groupes autochtones à propos des conditions qu'ils mettent à l'utilisation des ressources de leur territoire. On a encore noté, aux États-Unis et en Europe, des campagnes d'information (de désinformation !) à propos de l'utilisation de certaines ressources du Québec.

Au coeur de toutes ces tourmentes, l'évaluation d'impacts se trouve donc parfois détournée de ses objectifs véritables vers d'autres stratégies.

DES CARENCES DÉPLORABLES

En dépit d'attentes maintes fois exprimées, on ne dispose pas encore actuellement au Québec d'un mécanisme adéquat d'examen public des politiques sectorielles en amont de programmes ou de projets. Il s'agit certes d'un exercice complexe, mais que nous pouvons réaliser grâce à l'expérience acquise et aux technologies développées en matière de consultation publique.

Depuis la mise en veilleuse de la Table ronde sur l'environnement et l'économie, les acteurs des différents secteurs d'activité ne disposent d'aucun lieu d'échange à propos de la direction à prendre au Québec en matière de développement durable.

On attend toujours une certaine «harmonisation» entre les législations québécoises de l'aménagement du territoire, de la protection des terres agricoles et de l'environnement.

La nature, parfois complexe, d'un projet et la juridiction gouvernementale à laquelle il se trouve assujetti rendent souvent difficile la détermination de la procédure d'examen public à utiliser.

Les récentes réformes de la procédure québécoise et canadienne d'évaluation environnementale pourront peut-être permettre de résoudre éventuellement ces difficultés. Mais elle pourraient à court terme les amplifier par les problèmes d'interprétation, d'application et d'harmonisation qu'elles posent.

DES INITIATIVES PROMETTEUSES

La tenue du congrès international de l'IAIA, à Québec, en juin 1994, devrait nous stimuler à accélérer nos processus de collaboration interne et nous permettre de faire savoir, à l'échelle internationale, notre capacité de solutionner nos problèmes d'aménagement et de développement en utilisant les meilleurs outils, dont la participation du public.

Il faut aussi se réjouir de la création du Centre patronal de l'environnement qui va servir au milieu patronal à définir ses propres points de vue, ses propres lignes directrices, en regard des politiques et des pratiques environnementales.

Les groupes environnementaux devraient d'ailleurs mener une semblable démarche, de façon à se donner une influence plus grande qu'actuellement. Les syndicats devraient également se donner des mécanismes de réflexion par rapport aux questions environnementales pour éviter les analyses à courte vue sur la question de la création ou de la perte d'emplois.

CONCLUSION

Il est éminemment souhaitable que les différents acteurs, les différents utilisateurs des procédures d'évaluation d'impacts essaient de s'entendre sur les divers «contours», comme les aspects à considérer dans l'examen public des programmes et des politiques, les règles du jeu équitables pour tous d'un examen public dans une société civilisée ou encore le contenu des études d'impacts, la nature et le contenu des audiences publiques de même que la nature et la portée des rapports d'examen et de leur suivi.

Quoiqu'on ne vive pas dans un monde idéal, il faut assumer que tous les acteurs et intervenants agissent de bonne foi. Il faut aussi se convaincre que les problèmes nous rattrapent toujours ! Il faut enfin considérer que la meilleure manière d'aborder les questions collectives demeure une démarche collective efficace, un signe de civilisation.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES

Plénière I: exposés d'ouverture du congrès

ANDRÉ BEAUCHAMP (Enviro-Sage): Dans une communication brillante, Peter Jacobs nous montre que, sur un horizon de trois à cinq ans, il va falloir modifier la prise en compte de l'environnement dans l'ensemble de la gestion du pays. Il faudra mettre en oeuvre d'autres processus de gestion environnementale, dans lesquels tous les intéressés se trouveront associés, avec des paramètres de développement durable et des objectifs à long terme d'occupation du sol ainsi que d'exploitation et de renouvellement des ressources.

Comme société, nous avons encore beaucoup de chemin à faire pour «réaliser l'utopie» de l'intégration du développement durable à la gestion environnementale. On n'a, comme exemple, qu'à observer les candidats de tous les partis au cours de l'actuelle campagne électorale fédérale; ils parlent de «jobs» en dissociant complètement le concept de développement de celui d'environnement.

Actuellement, en matière de gestion environnementale, notre société paraît en train de «prendre en pain». Notre procédure d'évaluation environnementale comprend une forme de dramatique sociale, l'audience publique, qui aboutit fréquemment à une impasse insoluble. Le dossier de la gestion des déchets l'illustre bien: après deux audiences spécifiques (celle du B.C.M. sur le projet de gestion des déchets de la Ville de Montréal, puis celle du BAPE sur le projet de la RIGDIM), on parle d'une troisième audience générique qui confirmera vraisemblablement leurs conclusions ! Projet après projet, les commissions devront-elles conclure qu'on n'y voit plus clair et que notre société ne peut plus gérer ses projets dans le contexte actuel d'affrontements judiciaires et de tensions sociales ?

CLAIRE BINET (U.P.A.): Les exposés d'ouverture, très lucides, soulignent l'approche peu convaincante d'organismes publics ou parapublics dans la gestion de projets à portée environnementale comme Grande-Baleine ou la gestion des déchets. Les projets parrainés par l'État devraient pourtant donner l'exemple, de façon à inciter les promoteurs privés à faire preuve d'une meilleure conscience environnementale. Comment faire passer au niveau des dirigeants politiques les préoccupations de gestion environnementale qui ne transparaissent malheureusement pas encore dans les décisions ?

JACQUES RUELLAND (Bureau de l'efficacité énergétique): Le dossier Indeck (un projet de centrale thermique de cogénération près de Hull) illustre bien le cul-de-sac où se retrouve le système actuel d'évaluation environnementale de même que le caractère dépassé de notre approche d'évaluation des impacts. On se préoccupe davantage du site du projet que de la pertinence du développement d'un projet de cogénération et surtout d'une politique de cogénération.

Notre société tente de concilier les exigences du développement économique avec celles de la gestion environnementale, les préoccupations à court terme avec celles à long terme. Il faut réaliser qu'on doit élargir notre perspective: les impacts environnementaux (plus ou moins quantifiables) forment une composante indissociable des coûts économiques à long terme. Ainsi, à l'origine de l'actuel problème de création d'emplois, on peut identifier, entre autres causes, celle de la surutilisation des ressources. La surpêche dans les Maritimes a abouti à la destruction de l'économie régionale et du tissu social. On constate déjà ce phénomène dans le secteur minier au Québec et il se produira bientôt dans le secteur forestier. Dans le secteur de la production d'électricité, on refuse encore, sous l'influence de divers groupes, d'intégrer les coûts sociaux aux coûts économiques conventionnels des projets. On devrait pourtant viser à choisir l'option environnementale la plus avantageuse, avec les coûts sociaux les plus bas.

Le programme de ce congrès permet d'ailleurs de constater surtout des préoccupations relatives aux mécanismes de l'évaluation environnementale, limitée aux impacts biophysiques et locaux. Les audiences sur les projets SM-3 et Indeck illustrent bien cette situation: on n'a tenu ces audiences que dans les régions immédiatement touchées par ces projets, alors que les choix à faire et leurs impacts à long terme intéressent l'ensemble de la société québécoise.

Il faut se poser la question suivante: l'A.Q.E.I. doit-elle se comporter comme une association corporatiste («trade association»), préoccupée essentiellement par les considérations des professionnels de l'environnement biophysique, ou doit-elle s'affirmer comme une association soucieuse de guider et d'influencer les gouvernement et les milieux sur la signification et la portée réelles de l'évaluation environnementale ?

BERNARD CLEARY (Consultant): Au début des années 70, on a tenu des échanges et des débats très intellectuels sur l'environnement. Puis les politiciens ont pris conscience que cette dimension deviendrait très importante dans la vie des citoyens. Ils ont adopté une loi sur l'évaluation environnementale et créé le BAPE qui a rempli correctement son mandat et formulé des positions et des recommandations de plus en plus «dérangeantes» pour les promoteurs de projets.

Les gouvernements ont réalisé l'importance de ces évaluations et de leurs recommandations. Ils ont commencé à miner la crédibilité des organismes responsables des études d'impacts et ont orienté les débats sur des questions de développement économique et social des régions par la création d'emplois. Les organismes se retrouvaient sur des charbons ardents comme «empêcheurs de tourner en rond »!

Le projet SM-3, devenu régionalement une panacée à tous les problèmes, constitue le plus récent exemple de cette situation. Le BAPE a produit un rapport bien documenté qui posait les vraies questions et formulait des recommandations pertinentes. La ministre de l'Énergie a, du revers de la main, dès sa parution, miné la crédibilité du rapport du BAPE, en prétendant (pure désinformation à mon avis !) qu'il avait outrepassé son mandat.

En conclusion, on aura beau se doter de tous les instruments nécessaires pour pratiquer notre environnement et engager les meilleures compétences pour réaliser des évaluations d'impacts sérieuses et professionnelles, il faut d'abord chez les politiciens-décideurs une volonté politique extrêmement ouverte qui ne réduira pas l'évaluation environnementale à un processus d'approbation (qu'on applaudit) ou de rejet (qu'on écrase).

POUR UN ENVIRONNEMENT HUMANISTE

Allocution lors du déjeuner-causerie du 2e congrès de l'A.Q.E.I.

Jean-Pierre Bonhomme

journaliste

La Presse

La conférencier, à partir de son expérience comme journaliste depuis la fin des années 50, se propose de nous livrer des réflexions que lui inspirent trois décennies d'évolution en matière de protection de l'environnement.

Monsieur Bonhomme tient d'abord à rappeler quelques évidences, «des choses qui vont sans dire». Première évidence, la seule dimension sacrée, la **personne humaine**, car le sacré concerne la **liberté des personnes et la vérité** sur laquelle se fonde cette liberté. Autre évidence, le lieu principal d'exercice de la liberté des personnes, le **milieu urbain**, la ville, inscrite dans la nature humaine, la ville où, depuis le début des temps se sont développées les civilisations. (Lire à ce sujet City de William Whyte et Variations on a Theme Park - The New American City and the End of Public Space de Michael Sorkin.)

QUELQUES RÉMINISCENCES D'UN ITINÉRAIRE PROFESSIONNEL

En 1959, Monsieur Bonhomme dirigeait un hebdomadaire régional à Baie-Comeau. Le président de la Quebec North Shore Company, une compagnie qui produisait du papier pour le Chicago Tribune et le Daily News, lui avait recommandé de ne pas être téméraire dans l'exercice de sa profession de journaliste. De la pointe où se situait l'hôtel de la compagnie, on voyait, de l'autre côté de la baie, en plein dans l'eau du fleuve, une montagne de résidus de l'usine et, s'agitant avec la marée, l'eau blanche des rejets liquides chimiques. La compagnie ne voyait pas alors d'autres manières de procéder. Le gouvernement du Québec venait également d'inaugurer l'aluminerie de Canadian British Aluminium dans la baie. Le jeune journaliste de 27 ans aurait bien aimé que l'État intervienne davantage sur le terrain de la pollution chimique, mais ne se sentait pas préparé et capable d'affronter tout seul les puissances de l'Illinois, de l'Ontario et de l'Angleterre !

En 1969, comme éditorialiste au Droit d'Ottawa, il réprouvait l'attitude d'autres compagnies qui avaient indiqué qu'elles ne se conformeraient pas aux normes, jugées par elles trop sévères, de matières en suspension énoncées par la Régie des eaux du Québec, afin de protéger les eaux de la rivière des Outaouais et conséquemment les eaux des villes situées en aval, dont Montréal. Un dirigeant de la compagnie fit pression auprès du rédacteur en chef afin que monsieur Bonhomme se ravise. Ce qu'il n'a pas fait !

Pendant trois ans, à compter de 1972, il occupa le poste de secrétaire du consortium (formé par les six universités québécoises) de recherche sur la protection de l'eau. Il comprit mieux alors que la politique restait par trop abstraite et déconnectée des questions concrètes. Il a ainsi appris où se déversaient les égouts de Montréal (un peu partout !), combien il en coûterait pour canaliser les déchets vers l'est de l'île et les traiter (très cher !) et le niveau de performance du système projeté (médiocre !).

Il continua par la suite, comme journaliste à La Presse, à écrire des reportages sur l'environnement, «avant que cette question ne devienne une mode et une idéologie.» Le gouvernement voulait alors autoriser la construction d'une aluminerie à Saint-Augustin, en amont de Québec. Monsieur Bonhomme publia des articles sur les effets négatifs appréhendés d'une telle entreprise. L'éditeur du journal (qui craignait que les vents dominants ne poussent les émanations de l'usine dans le salon de sa maison à Cap-Rouge !) appuya sa démarche... et le projet fut abandonné.

En 1975, le juge Antonio Lamer, alors vice-président de la Commission de réforme du droit, lui soulignait (La Presse, 2 avril) que les articles du code pénal sur les méfaits pouvaient couvrir tous les cas imaginables de menace à l'environnement. Il estimait que le système réglementaire greffé à la Loi québécoise sur la protection de l'environnement (récemment adoptée) pouvait n'être qu'une «pollution législative», un moyen de diversion pour éviter d'aller au fond des choses, pour noyer le poisson.

L'IMPORTANCE DU RÔLE DES JOURNALISTES

Aujourd'hui, pour veiller au grain, il y a une «présence rassurante», une association comme l'A.Q.E.I. Il y a aussi le BAPE pour nous protéger. Mais il faudra peut-être bientôt le protéger de notre côté, car «émasculer le BAPE équivaldrait à démanteler l'État dans le champ de la qualité de la vie urbaine». Puis il y a les journalistes !

Tous les journalistes devraient être sensibilisés aux questions d'environnement, une dimension fondamentale de la vie humaine. Les grands journaux devraient tous compter des journalistes formés dans le domaine de l'interdépendance entre l'architecture, l'urbanisme et la qualité du milieu. Des associations comme l'A.Q.E.I. devraient sensibiliser, lors de stages, tous les journalistes, même ceux des affaires, aux complexités des questions d'environnement, d'aménagement du territoire et d'éthique environnementale.

Actuellement, les journaux perçoivent trop ces questions comme une spécialité. Mais la qualité de la vie n'est pas une spécialité. C'est une philosophie de base humaniste sur laquelle

reposent toutes les autres activités humaines, «une morale qui remplit le vide laissé par les boutiquiers qui occupent de la place à la gouverne.» L'environnementaliste s'intéresse avant tout à la croissance de la cité de façon ordonnée. La vraie politique (du grec «polis», ville) s'intéresse à la ville, à l'art de gouverner la ville avec ses grands enjeux environnementaux. Les journalistes ne se le rappellent pas assez.

LE CAS TYPE DES DEUX INCINÉRATEURS

Dans les années 50, l'administration montréalaise a construit l'incinérateur des Carrières près du parc Laurier. Aucun journal ne combattit le projet ni ne demanda au gouvernement d'intervenir. Sous prétexte de décentralisation, le ministère des Affaires municipales laissa faire. Pendant trois décennies, les administrations successives nous ont assuré, en dépit de la couche de suie, que l'incinérateur ne posait pas de problème environnemental. Pourtant, on a changé le système d'incinération à quelques reprises et on se propose maintenant de le fermer bientôt !

L'incinérateur de la RIGDIM représente une affaire de 300 millions de dollars. Les promoteurs croient dur comme fer (ils le disent !) qu'il ne créera pas de problèmes. Pourtant, a-t-on déjà vu une cheminée d'incinérateur qui ne rejette rien dans l'atmosphère ? L'Ordre des chimistes a d'ailleurs rappelé devant le BAPE qu'on avait négligé la mesure des métaux et autres polluants qui sortiraient de la cheminée. D'autres intervenants ont souligné qu'en privilégiant le recyclage sous toutes ses formes, on pourrait se passer d'un tel incinérateur. Et puis, pourquoi deux régies concurrentes de gestion des déchets sur un territoire comme l'île de Montréal ?

Voilà le type de questions politiques auxquelles les journalistes doivent accorder l'importance qu'elles méritent. Ils doivent faire des enquêtes approfondies sur des choix aussi fondamentaux. Dans les cas majeurs, un choix référendaire s'imposerait à l'occasion d'une élection.

ALLER AU FOND DES CHOSES

Il faut aller au fond des choses et s'intéresser à diverses interrelations comme le développement urbain et la protection de la plaine agricole ou la protection de la chose urbaine à partir du point de vue de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Les environnementalistes devront agir en symbiose avec les architectes, les urbanistes et les biologistes, s'ils veulent que les citoyens vivent plus heureux dans un milieu urbain plus beau.

LA FORMATION EN ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE: RELEVER LE DÉFI D'UN DOMAINE EN PLEINE ÉVOLUTION

Plénière II: Une formation à assurer

Carmen Drouin

Conseillère principale, Développement du processus
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE)

L'évaluation environnementale est en train de devenir un important outil de la prise de décision. Au cours des dernières décennies, on a vu s'élargir les champs d'application des évaluations environnementales. On se limite de moins en moins aux seules composantes biophysiques pour s'attacher aussi à l'analyse de risques, à l'analyse socio-économique et aux méthodes de surveillance et de suivi environnemental. On met l'emphasis sur la consultation et la participation du public dans le processus d'évaluation plutôt que seulement sur les méthodes scientifiques d'analyse d'impacts. Au-delà de l'évaluation environnementale de projets particuliers, on tend à s'engager dans le domaine stratégique de l'évaluation des politiques, des plans et des programmes. On s'intéresse enfin de plus en plus aux effets à long terme et aux effets cumulatifs c'est-à-dire, aux effets combinés d'un projet avec ceux de d'autres projets existants.

Ces changements comportent de nouveaux défis à relever, de nouveaux problèmes à résoudre, de nécessaires changements à réaliser. À ces égards, la formation et le développement des compétences en évaluation environnementale deviennent des outils essentiels.

LES BESOINS EN FORMATION

Madame Drouin distingue quatre ordres de compétences à développer par la formation:

- 1) Développer une compréhension commune des concepts et des principes qui sous-tendent l'évaluation environnementale.
- 2) Dans le contexte actuel de révision, assurer la connaissance des lois et des procédures qui régissent l'évaluation environnementale.
- 3) Faire connaître les méthodes scientifiques et les techniques d'analyse dans les nouveaux champs d'évaluation environnementale.
- 4) En vue de mieux tenir compte des valeurs et des préoccupations de la population et d'impliquer le public le plus tôt possible dans le processus d'évaluation environnementale, développer les habiletés à communiquer effectivement avec le public à établir des consensus et à résoudre des conflits.

La formation doit permettre de développer ces compétences non seulement chez les praticiens de l'évaluation environnementale mais aussi chez les gestionnaires et les décideurs, de façon que l'évaluation environnementale devienne chez eux «comme une seconde nature» et soit effectuée dès la planification des projets.

Les universités, conscientes de leur rôle, sont de plus en plus nombreuses à des cours en évaluation environnementale dans le cadre de leur programme d'études environnementales ou d'autres programmes tels que le droit, la sociologie, la géographie, le génie civil et la foresterie. Mais les cours varient beaucoup d'une université à l'autre, ce qui rend difficile l'application uniforme de l'évaluation environnementale à travers le pays.

LE CCRÉE, LE BFEÉE ET LA FORMATION

De 1985 à sa dissolution en 1992, le Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales (CCRÉE) a géré un programme de contrats de recherche aux étudiants diplômés, pour encourager la recherche en évaluation environnementale dans les universités. Le Conseil a investi plus de 217 000 \$ qui ont abouti à la rédaction de 84 rapports de recherche. De plus, le CCRÉE avait engagé des actions en vue de développer des alliances stratégiques avec les universités et leur centre de recherche, pour la cueillette, le partage et la diffusion des informations pertinentes à l'évaluation environnementale.

Pour sa part, le BFEÉE, après avoir assuré la formation sur le processus d'évaluation et d'examen en vertu du Décret sur les lignes directrices, prépare actuellement le programme de formation sur la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et sur le processus d'évaluation environnementale des politiques et des programmes. Le BFEÉE a produit un guide de l'autorité responsable sur le LCÉE et une série de documents de référence sur les aspects particuliers de la LCÉE comme l'évaluation des aspects cumulatifs, la détermination de l'importance des effets environnementaux et le registre public. D'autres documents sont en préparation, notamment celui sur l'implication du public qui comprendrait aussi une discussion sur les approches de résolutions de conflits, d'établissement de consensus et de médiation. Ces documents pourraient servir de matériel de base pour développer des modules de formation.

En ce qui concerne la nouvelle loi, le BFEÉE se concentrera d'abord sur la formation du personnel des différents ministères fédéraux pour offrir ensuite des séances de formation à un public plus large tel qu'aux organismes non gouvernementaux et au secteur de l'industrie.

CONCLUSION

Il nous faudrait surtout, actuellement, un forum qui encouragerait les divers intervenants (gouvernements, universités, industries, etc.) à échanger des informations et créer des alliances qui permettraient d'élaborer des programmes communs de formation.

UNE FORMATION À ÉTAGES MULTIPLES

Plénière II: Une formation à assurer

André Harvey

Sous-ministre adjoint au développement durable et à la conservation
Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)

À partir des directives, des études d'impacts et des rapports du BAPE relatifs à différents projets récemment soumis au processus d'évaluation environnementale, on constate qu'il s'agit d'un **domaine aux multiples facettes**. Il intègre de **nouvelles préoccupations** (les paysages, les effets cumulatifs...), de **nouvelles valeurs** (le développement durable, la gestion intégrée des déchets...), de **nouveaux concepts** (la cogénération, le recyclage...), de **nouveaux outils** (l'analyse de risques, la simulation de paysages...).

Il comporte aussi la **contribution d'un grand nombre de collaborateurs et d'intervenants**: des spécialistes avec leur approche sophistiquée, des professionnels de l'environnement, des habitués qui travaillent à partir de stratégies bien orchestrées, des citoyens avec leur gros bon sens, des intervenants occasionnels. Il faut absolument harmoniser toutes ces contributions et essayer de les intégrer dans un ensemble, en dépit de la diversité des formations et des rôles joués, avec leur part variable d'objectivité et de subjectivité.

UNE FORMATION HORIZONTALE ET VERTICALE

Monsieur Harvey estime nécessaires une **formation horizontale**, de façon à faire connaître, à travers toutes les disciplines touchées, le processus d'évaluation environnementale et le rôle de chacun des intervenants dans ce processus et, en même temps, une **formation verticale**, de façon qu'à travers les différentes étapes du processus d'évaluation environnementale, chacun adopte des comportements compatibles et des façons de faire communes.

Les évaluateurs d'impacts, en dépit de leur diversité, visent tous par leur contribution à porter un jugement et à le faire valoir. Il demeure indispensable pour ceux qui décident de pouvoir comprendre et apprécier le jugement de chacun.

UN EXERCICE COMMUN

Par une série de questions relatives aux divers phases et aspects du processus d'évaluation d'impacts, monsieur Harvey démontre, qu'à partir de l'avis de projet jusqu'à la décision finale du gouvernement, il s'agit d'un long exercice de questions et de réponses par une

multitude d'intervenants. Chacun, selon ses intérêts, ses compétences et ses responsabilités, réalise un travail précis qui s'imbrique dans le travail des autres. L'ensemble de ces interventions, **et uniquement l'ensemble, donne à l'exercice toute sa valeur.** Il faut donc viser à obtenir de chacun des contributions significatives, claires et précises.

UN OUTIL INDISPENSABLE: LA FORMATION

Pour qu'il s'exerce efficacement, le processus d'évaluation d'impacts doit faire l'objet par tous les intervenants d'une **compréhension commune**, de façon à pouvoir y situer et réaliser de façon appropriée leur contribution.

On peut approfondir ce processus sur le tas ! Mais l'auto-formation devient vite dépassée, compte tenu du volume, de la complexité et de la diversité de ce qu'on doit apprendre. Une **formation plus organisée, plus systématique, peut-être modulée**, devient donc indispensable.

Outre les colloques, cours, sessions et ateliers actuellement offerts, il faut une **formation plus ciblée, plus intégrée**, car l'évaluation environnementale représente un travail d'équipe «où les extrants de l'un deviennent les intrants de l'autre». D'où la nécessité incontournable d'uniformiser les façons de faire, de dire et d'interpréter.

CONCLUSION

Il nous faut donc une formation de base qui viendrait expliciter le sens même d'évaluation d'impacts et qui assurerait une compréhension commune des objectifs essentiels visés par ce processus.

Il est important qu'on dispose d'une **formation adaptée** à la disparité des intervenants et aussi d'une **formation continue**. Ainsi, au moment de la réception d'une directive, au moment de la participation à une audience publique, les intervenants pourraient compter sur une certaine **formation intégrée au processus même**.

Il s'agit sûrement d'un objectif ambitieux que de se donner un programme de formation susceptible d'améliorer un processus actuellement en crise. Il revient à ceux qui se trouvent au coeur de ce processus d'amorcer ce virage. L'A.Q.E.I. pourrait très bien devenir le point de départ de la réalisation d'un tel programme de formation.

UNE PROFESSION SANS DISCIPLINE ? UNE PROFESSION: CENT DISCIPLINES !

Plénière II: Une formation à assurer

Jean-François Léonard

Directeur

Institut des Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal (UQAM)

L'UQAM dispense depuis plus de vingt ans des programmes de formation en sciences de l'environnement. Plus de vingt programmes touchent ce champ de connaissances, dont la maîtrise en sciences de l'environnement, l'une des plus anciennes en Amérique du Nord, et le doctorat en sciences de l'environnement, unique au Canada.

L'approche développée par l'UQAM est fondamentalement multidisciplinaire. Celle-ci favorise une souplesse de fonctionnement et une collaboration remarquables entre les chercheurs des différentes disciplines, tant dans le domaine des sciences fondamentales qu'appliquées, des sciences naturelles que sociales.

On reconnaît d'ailleurs maintenant que l'approche multidisciplinaire s'impose dans l'étude des problèmes environnementaux. L'Institut des Sciences de l'environnement, créé il y a 3 ans, veut dynamiser cette culture multidisciplinaire et la mettre au service des différents milieux externes qui sont concernés par l'environnement.

L'EMPLOI EN ENVIRONNEMENT

À partir de la monographie L'émergence de nouvelles professions en sciences de l'environnement, réalisée par Roland Côté, un étudiant à la maîtrise en sociologie, monsieur Léonard aborde trois aspects reliés à l'emploi en environnement.

- A) On remarque au Québec une augmentation des emplois offerts dans le secteur de l'environnement, malgré la récession. En Europe, la demande croissante d'éco-conseillers s'impose actuellement. Cette tendance pourrait apparaître bientôt au Québec.
- B) On constate une décroissance assez marquée des offres d'emploi par les organismes d'État. En revanche, dans le secteur privé, la croissance des offres demeure marquée. On constate d'ailleurs qu'actuellement la majorité des étudiants de l'Institut des Sciences de l'environnement se trouvent des emplois dans le secteur privé. Seuls les étudiants du niveau du doctorat pourront se voir embauchés par un ministère ou un organisme d'État.

- C) Quant à la formation attendue par les employeurs, on constate que la demande d'ingénieurs est toujours dominante ! La demande de spécialistes en sciences de l'environnement demeure honnête, tandis que la demande de spécialistes en sciences humaines est très modeste !

On constate donc une vision relativement traditionnelle des types de professions auxquels on fait appel pour résoudre les problèmes en environnement.

L'ENVIRONNEMENT: PROFESSION SPÉCIFIQUE OU DISCIPLINE TRANSVERSALE ?

Il s'agit d'un débat fondamental entre deux conceptions de la formation en environnement.

Voilà cent ans, les villes nord-américaines connaissaient des problèmes de déchets, de salubrité, d'eau potable, d'infrastructures urbaines, de pollutions diverses. On protestait déjà contre la pollution par l'automobile et contre l'élimination des déchets dans les rivières ! Trois professions voulaient s'imposer dans la lutte pour résoudre ces problèmes: les architectes, les arpenteurs-géomètres et les ingénieurs. Ces derniers ont remporté la bataille de la gestion de la ville, au tournant du siècle, car ils ont trouvé des solutions concrètes et efficaces aux problèmes des villes. De façon imagée, on peut dire qu'ils ont pris le contrôle de la ville.

Cent ans plus tard, les villes nord-américaines vivent sensiblement les mêmes problèmes, mais dans des contextes beaucoup plus complexes. Actuellement, deux professions essaient d'assurer leur emprise dans le domaine de l'environnement: les ingénieurs et les biologistes. Et deux autres profils professionnels émergent: celui des avocats et celui des comptables (avec le développement très rapide des audits environnementaux).

On constate donc que différentes professions veulent et peuvent intervenir dans le domaine de l'environnement. Il s'agit maintenant de savoir si les **approches multidisciplinaires** vont prendre le dessus sur les **approches sectorielles** dans la solution des problèmes environnementaux.

Cet enjeu reste présent dans les débats sur la résolution des problèmes environnementaux. Toutefois, il faut, nous semble-t-il, éviter la **monopolisation des interventions en environnement** par une seule profession ou un nombre très limité de professions.

Dans ce contexte, une «corporatisation» de la discipline «environnement» en une profession nous mènerait à des corridors étroits. En voulant donner ses lettres de noblesse à une discipline, on risquerait de détruire une approche nouvelle dans la résolution des problèmes environnementaux. Il vaut mieux «laisser le jeu ouvert» et **permettre les apports de toutes les professions à la discipline des sciences de l'environnement.**

En conclusion, vous voulons rappeler qu'il y a un refrain d'une vieille chanson française qui dit: *«La Seine n'a pas le même goût, vue par en dessus, vue par en dessous.»*. Va-t-on former des gens qui vont voir les choses d'en haut, sans être sensibles à ce qui se passe en bas ? Ou va-t-on essayer de se regrouper pour créer un réseau d'intervenants plus large que chacune des spécialités qui le composent ?

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES**Plénière II: Une formation à assurer**

PIERRE SENÉCAL (Hydro-Québec) considère qu'il faut s'interroger sur la place des sciences humaines dans les études d'impacts et sur la formation que devrait assurer l'université (sinon d'autres canaux) en vue d'améliorer la situation actuelle en matière d'études d'impacts.

Quant à la formation à assurer (ou non) par l'université, JEAN-FRANÇOIS LÉONARD souligne qu'il faut savoir si l'on veut développer (ou non) des expertises pointues dans le domaine des sciences de l'environnement. Pour sa part, il considère l'environnement comme un champ d'action dans lequel peuvent intervenir tous ceux qui ont une expertise particulière à consacrer à la solution des problèmes environnementaux. La préoccupation de l'environnement devrait donc se retrouver dans de nombreuses disciplines.

Quant aux rapports entre les sciences naturelles et les sciences humaines, M. Léonard constate qu'un certain dialogue existe entre les deux univers, mais que les rapports demeurent compliqués. L'environnement constitue à cet égard un champ d'action merveilleux qui permet de réaliser que les solutions techniques et technologiques ne suffisent pas toujours à solutionner les problèmes environnementaux. On fait de plus en plus souvent appel aux sciences humaines, car les problèmes environnementaux comportent aussi des dimensions culturelles qui réfèrent à des visions éthiques du monde. Avec le temps, le rôle souvent indispensable des sciences humaines s'imposera.

Pour sa part, CARMEN DROUIN rappelle que certains groupes communautaires dispensent des cours d'animation en vue de favoriser la participation et l'implication du public dans la prise de décision. Au moment où l'on s'apprête à introduire un nouvel outil, la médiation, dans le processus fédéral d'évaluation environnementale, elle insiste sur le besoin de mieux prendre en considération les valeurs du public en vue de les intégrer, de façon cohérente, à la démarche d'ensemble d'évaluation environnementale. Pour cela, il faut des intervenants capables d'aller chercher de l'information, d'établir des consensus, d'animer des discussions, en somme de travailler et de bâtir avec le public. Ces compétences existent chez les professionnels de diverses disciplines, mais leur intégration au niveau de la formation universitaire demeure à réaliser.

MICHEL LANDRY (SANIGESCO) signale que l'Université de Sherbrooke dispense maintenant un programme de deuxième cycle en gestion de l'environnement qui vise à former des éco-conseillers. Ce programme de deux ans et demi intègre des éléments de formation d'un dizaine de disciplines. Il signale aussi la formation imminente de l'Association des éco-conseillers du Québec,

qui viserait à faire reconnaître ce «métier» et à le développer dans une perspective «généraliste» par rapport aux différentes facettes reliées à l'environnement.

ALAIN SALADZIUS (A.P.I.G.Q.) voudrait savoir par quel mécanisme la Direction des évaluations environnementales assure la multidisciplinarité dans l'analyse d'un projet. Et ne pourrait-on pas identifier explicitement ces diverses contributions dans le rapport final ?

ANDRÉ HARVEY note que ce souci de multidisciplinarité fait partie intrinsèque du fonctionnement de la Direction des évaluations environnementales. On demandera souvent jusqu'à 20-25 avis à des unités du MENVIQ et d'autres ministères. Chaque direction sollicitée choisit un ou des spécialistes qui prépareront son avis. Il devient pratiquement impossible d'identifier les professionnels qui ont contribué à préparer chaque avis transmis par une unité ministérielle.

CLAUDE PHANEUF (Ministère des Ressources naturelles du Québec) confirme cette pratique à son ministère. Une équipe multidisciplinaire de quatre spécialistes (qui s'adjoint parfois des spécialistes d'autres directions du Ministère) prépare des avis, à la suite des demandes du MENVIQ.

MICHEL GARIÉPY (Université de Montréal) distingue l'environnement, objet de formation, et l'environnement, rapport avec le milieu. Comme objet de formation, elle constitue une dimension majeure de la formation dans certaines disciplines. Comme rapport avec le milieu, pratiquement toutes les disciplines devraient l'aborder au niveau de la validité des savoirs et des outils sur lesquels chacune se fonde. Malheureusement, on se centre trop sur l'environnement comme objet de formation et on néglige le recul nécessaire qu'on devrait s'imposer à propos de la validité de nos outils et de notre façon d'aborder l'environnement.

YVES L. PAGÉ (MENVIQ), à partir de l'exemple de SM-3, rappelle l'aspect relatif de chacune des dimensions d'un dossier d'évaluation environnementale. Somme toute, un dossier constitue un ensemble par rapport auquel chaque discipline doit faire valoir l'importance relative de son champ de connaissances, en fonction de multiples décisions à prendre.

JEAN-FRANÇOIS LÉONARD évoque les attitudes de la population québécoise par rapport à l'utilisation de l'eau potable. On peut quitter la maison, après avoir ouvert le robinet d'eau froide, et revenir quelques mois plus tard: le robinet coule toujours ! Quoiqu'elle dispose pratiquement partout d'eau potable, une partie importante de la population québécoise consomme de l'eau

embouteillée ! On a déjà consacré environ cinq milliards au programme de traitement des eaux usées, presque exclusivement dans deux domaines: l'ingénierie et la recherche sur le milieu physico-chimique. On a négligé complètement les dimensions historiques et culturelles de l'utilisation de l'eau potable par les Québécois. On a ainsi tendance à privilégier des approches susceptibles de résoudre immédiatement les problèmes de nature technique au détriment du recul que certaines disciplines des sciences humaines pourraient apporter. Il faudrait aussi chercher à modifier des comportements et conséquemment privilégier la réflexion sur des interventions de prévention et de «remédiation». Les problèmes complexes exigent généralement plus qu'une solution unique.

YVES L. PAGÉ (MENVIQ) souligne que la Direction des évaluations environnementales regroupe une soixantaine de personnes d'une vingtaine de disciplines différentes. Cette polyvalence constitue une force certaine, mais représente aussi une faiblesse dans la mesure où il devient très difficile d'intégrer les commentaires d'experts d'autant de disciplines en un avis cohérent, utilisable par les décideurs.

JACQUES RUELLAND (Bureau de l'efficacité énergétique) constate que la Direction des évaluations environnementales s'intéresse aux aspects conventionnels en aval de l'évaluation environnementale d'un projet, sans soulever la question fondamentale en amont, la justification de la pertinence du projet. Il lui apparaîtrait nécessaire qu'on décide au préalable de la pertinence d'un projet à partir d'analyses socio-économiques et financières, entre autres, avant de s'intéresser à ses impacts environnementaux. On touche là un sérieux problème: où se situe la vraie tribune pour traiter de la pertinence d'un projet ? Les évaluations actuelles d'impacts d'un projet visent plutôt à en atténuer les impacts négatifs dans un esprit de mitigation.

ANDRÉ HARVEY réplique que chaque ministère et organisme gouvernemental s'inscrit dans un cadre global de répartition des rôles et des responsabilités. Un ministère sectoriel comme le MENVIQ ne peut donc intervenir sur des décisions gouvernementales. Comme société, on a mis en place de nombreuses tribunes; il faut permettre à chacune d'agir dans le cadre de ses mandats.

LA PRATIQUE PRIVÉE

Plénière III: Une pratique à professionnaliser

Jean-Pierre Lamoureux

Président

Dimension Environnement Ltée

J'ai ouvert mon bureau (un des rares à l'époque !) en 1973 et nous avons vécu, du début à la fin, l'évolution de la question environnementale. Au cours de ces vingt années de pratique professionnelle, j'ai beaucoup appris en évaluation d'impacts en rédigeant moi-même environ 70 études d'impacts.

On peut distinguer trois périodes dans l'évolution de la préoccupation environnementale au Québec:

- La période des inventaires au sud et au nord du Québec. Elle a duré une bonne dizaine d'années. Il a fallu effectuer des inventaires parce qu'on ne disposait pas des données de base nécessaires pour prendre des décisions de nature environnementale.
- La période de gestion de l'environnement avec ces données de base. On a alors développé des outils de gestion, dont l'évaluation d'impacts.
- La période de décontamination, que l'on vit actuellement... C'est le grand nettoyage.

LES PROFESSIONNELS DES ÉTUDES D'IMPACTS

Les professionnels de ce domaine sont des autodidactes qui ont appris sur le tas. «Ce qu'on sait, on l'a appris en essayant de faire fonctionner le système.» Il ne se donnait pas de cours à ce propos !

Peu à peu, les firmes du Québec ont fait des choix, renonçant parfois à certaines activités pour en privilégier d'autres. Dans le cas de Dimension Environnement, la réalisation d'études d'impacts constitue 95 % du chiffre d'affaires.

Les professionnels d'un bureau comme le nôtre sont devenus des généralistes, des intégrateurs: un peu ingénieur, un peu sociologue, géographe, biologiste... Ces généralistes se réfèrent constamment à des spécialistes de différentes disciplines, qui travaillent pour nous, sur la base de sous-contrats à des revues bibliographiques spécialisées.

L'ÉTUDE D'UN APPEL D'OFFRES

L'analyse d'un appel d'offres pour une étude d'impacts nous amène invariablement aux mêmes questions.

- a) Est-ce qu'on connaît le domaine sur lequel portera l'étude d'impacts ? Le plus souvent, non ! Mais plus on fait des études d'impacts, plus on se rend compte qu'on n'a pas besoin de connaître spécifiquement le domaine d'activités du promoteur. C'est en exécutant l'étude qu'on apprend à le connaître.
- b) Est-ce que le client éventuel est familier avec l'évaluation d'impacts ? Habituellement non, à l'exception de certains clients «impactuels récurrents», ceux dont le domaine d'activité (lignes de transport, dragage...) est répétitif et nécessairement soumis à la procédure. Mais la plupart de nos clients ne connaissent pas la procédure, ce qui entraîne certains problèmes.
- c) Est-ce que le client a les moyens financiers de réaliser une étude d'impacts ? Dans la plupart des cas, oui ! On compare souvent l'étude d'impacts à une table de poker. Il faut prévenir le client de ne pas s'asseoir à cette table «s'il n'a pas assez d'argent pour suivre » ! Il faut reconnaître qu'un petit nombre de nos clients n'ont vraiment pas les moyens de se payer une étude d'impacts comme outil de prise de décision.
- d) Est-ce que l'échéancier de réalisation de l'étude d'impacts proposé par le client paraît réaliste ? À peu près jamais ! Nous aurons le problème de le lui faire comprendre.
- e) Est-ce que l'enveloppe budgétaire prévue par le client pour réaliser l'étude d'impacts est réaliste ? On la considère presque toujours insuffisante ! Comment traiter d'un sujet aussi délicat avec notre client, sans se l'aliéner et sans manquer à l'éthique ? Voilà un problème sérieux !

L'ESTIMATION DU COÛT D'UNE OFFRE DE SERVICES

L'évaluation d'impacts constitue un processus «itératif». En pratique, «on sait où ça commence, mais on ne sait pas où ça finit.» Quand on doit établir pour le client le coût de la réalisation de l'étude, on se retrouve devant une situation délicate. Il existe deux méthodes - dont la première vous semblera peut-être ridicule - qui fonctionnent.

- a) On applique la formule $C=10\ 000\ \text{NPD}$ (Coût (C) = 10 000 \$ x le nombre (N) de pages (P) de la directive (D) !) Après vingt ans de calculs, on constate que cette méthode « intuitive » demeure valide. Mais le client l'accepte plutôt mal !
- b) On décortique la directive en un certain nombre d'étapes et on bâtit un cheminement de l'étude d'impacts. Chaque case (ou partie) de ce cheminement (qui peut en comprendre une quarantaine !) vaut de 3 000 \$ à 4 000 \$, soit un montant considérable à faire accepter par le client !

Devant l'une ou l'autre méthode, le client qui ne connaît pas le domaine de l'évaluation d'impacts qui est essentiellement un processus itératif selon la directive, commence par faire une sainte colère et nous traite de voleurs ! Il vit un véritable choc culturel: il ne pensait jamais que ça coûtait si cher pour prendre une décision en matière d'environnement !

Il ne reste au conférencier que quelques minutes. Il ne peut donc pas passer en revue toutes les étapes d'un dossier type: réception de l'appel d'offres, rédaction de l'offre de services, exécution de l'étude d'impacts, participation aux audiences publiques et exécution du programme de surveillance et de suivi lors de la réalisation des travaux. Il laisse donc aux participants de la salle le choix du dernier sujet à traiter. Et le choix se porte sur le programme de surveillance et de suivi.

LE PROGRAMME DE SURVEILLANCE ET DE SUIVI

Fondamentalement, un programme de surveillance et de suivi poursuit deux buts: s'assurer de l'efficacité des mesures d'atténuation proposées et vérifier si les impacts identifiés dans le projet constituent vraiment des impacts réels. On pourra utiliser ces informations pour modifier le contenu des directives ultérieures.

Dans la réalité, ça ne se passe pas comme ça ! La rétroaction entre le programme de suivi et les nouvelles directives ne se fait pas: on n'utilise jamais les informations recueillies. Pourtant, elles pourraient servir, entre autres, à préparer des notes techniques sur l'efficacité des mesures d'atténuation, à l'usage des analystes qui conçoivent les directives et qui doivent porter des jugements sur les projets ou encore à l'usage des rédacteurs d'études d'impacts ou des ingénieurs qui conçoivent les projets et les mesures d'atténuation.

Toute l'information recueillie par les programmes de surveillance et de suivi reste à toutes fins pratiques, faute de moyens financiers, complètement inutilisée.

LA PRATIQUE DE L'ÉVALUATION D'IMPACTS AU RENDEZ-VOUS DE L'ÉTHIQUE

Plénière III: Une pratique à professionnaliser

André Beauchamp
Président et Directeur
Enviro-Sage Inc.

On observe actuellement une «inflation de l'éthique» dans notre société: on en parle beaucoup et partout. Il ne faut pas s'en surprendre à une époque où les grands systèmes de référence se retrouvent occultés ou dépréciés.

On constate, en relation avec la sécularisation de la pensée, le recul des grandes religions traditionnelles et l'échec d'utopies mobilisatrices comme le marxisme. On note aussi, avec la modernité, l'abandon des traditions, «cette manière d'apprendre à travers l'héritage transmis de génération en génération» et l'écroulement du «discours de sagesse» véhiculé jusque là dans notre société.

D'autre part, sous la pression de changements technologiques et sociaux de plus en plus rapides, des situations nouvelles et inédites demandent une réponse fondée sur l'éthique dans les domaines, par exemple, de l'euthanasie, des biotechnologies appliquées à l'être humain, de l'environnement, des communications...

LE PASSAGE DE LA MORALE À L'ÉTHIQUE

Au sens étymologique, les deux mots («ethos» en grec, «mores» en latin) veulent dire «mœurs». Depuis la Renaissance, les catholiques ont conservé le terme morale, «un ensemble de principes et de critères qui guident l'action surtout en référence à des univers de valeurs constituées». Les protestants ont plutôt privilégié le terme éthique («ethics» en anglais) qui prend actuellement le pas, avec un double déplacement de sens. D'abord, l'éthique devient la science de la morale, le fondement plus théorique, plus philosophique, le discours plus savant sur la conduite. Puis l'éthique, «proche de la mouvance de la réalité et de critères praxéologiques de décision», désigne des secteurs nouveaux qui entrent dans le champ de la considération morale et explore les dimensions morales de ces nouvelles réalités.

On parle en ce sens d'éthique de la médecine, de la biotechnologie, de l'environnement, des communications. Il n'y a pas une éthique, mais une pluralité d'éthiques, parce qu'il s'agit d'un discours sur les réalités humaines qui s'enracinent dans des champs de valeurs, dans des représentations différentes de la responsabilité humaine.

ÉVALUATION D'IMPACTS ET ÉTHIQUE

L'évaluateur d'impacts touche à des questions d'éthique sous quatre principaux rapports dans sa démarche professionnelle.

A) Le rapport entre la science et l'éthique

Nous nous représentons la science comme un savoir indépendant du sujet qui le construit, comme le pur reflet de la réalité. Ainsi, la science pourrait prétendre à l'objectivité et à la neutralité.

La critique moderne a démontré le caractère illusoire de cette prétention: la démarche scientifique s'inscrit dans un projet d'études, lui-même situé socialement et culturellement, et répond à des intentions plus ou moins clairement avouées. Le «discours scientifique» suppose toujours l'action d'un sujet et donc l'expression d'un jugement. Derrière tout penseur ou chercheur, se profile un acteur social qui joue un rôle et qui, pour gagner sa vie, va choisir parmi des champs sociaux préférentiels. Un avocat des pauvres ne défend pas les mêmes intérêts qu'un avocat de compagnie: chacun va développer sa propre position comme acteur social !

De plus, la méthode scientifique ne saisit qu'un aspect du réel. On sait maintenant qu'il faut faire appel à d'autres champs de connaissance de la réalité: la science n'épuise pas tout le champ de la rationalité, elle n'en constitue qu'un des lieux. D'où les associations entre science et conscience ou intuition, entre science et esthétique ou champ symbolique, et les concepts comme interdisciplinarité et transdisciplinarité, «avec à l'horizon la nécessité de nommer les valeurs fondatrices».

En évaluation d'impacts, on constate des «querelles de magistère», des tensions entre les sciences et les techniques biophysiques et les sciences sociales. Lors d'une audience, le conflit des interprétations fait émerger, derrière les discours scientifiques, les discours de valeurs camouflés. La pratique de l'interdisciplinarité permet alors de prendre conscience et de comprendre, des champs non élucidés du savoir.

B) Le rapport entre l'évaluateur et le «donneur d'ouvrage»

Le «donneur d'ouvrage» ne nous demande pas de trouver nécessairement le meilleur chemin, mais plutôt de remplir «des maudits papiers pour que ça réponde au MENVIQ» et surtout de rédiger un rapport d'impacts qui serve de plaidoyer à la justification de son projet, qui démontre la rationalité d'un choix souvent déjà établi en fonction d'autres critères.

Où se situe la marge de liberté de l'évaluateur dans un tel contexte ? Quand le promoteur du projet veut «tenir le crayon», de quelles mesures de défense dispose l'évaluateur ? Nous devrions peut-être nous donner des critères épistémologiques, des critères éthiques, des critères de déontologie pour nous permettre de distancier la recherche des faits du discours idéologique du promoteur. Nous touchons ici à des pratiques très diverses, encore mal connues et peu discutées publiquement.

C) Le rapport entre l'évaluateur et le public

De plus en plus, l'évaluateur d'impacts, à l'emploi d'un promoteur, doit consulter le public, dans le cadre de son étude d'impacts, et se faire le reflet des opinions reçues. Une telle démarche de consultation peut vite devenir une démarche de promotion d'un projet, si l'on n'a pas précisé les règles à suivre pour établir «un contrat loyal et transparent» avec le public que l'on veut consulter. De telles règles s'imposeraient d'ailleurs aussi bien pour l'évaluation d'impacts que pour la planification intégrée, la résolution de conflits, la médiation et même pour l'information à propos d'un projet.

D) Le rapport entre l'évaluateur et son jugement éthique sur le projet

L'évaluateur doit aussi poser lui-même des jugements éthiques dans certaines situations. Ainsi, il peut devoir se prononcer sur le risque acceptable et formuler une opinion de valeurs, qui ne peut se réduire à un jugement purement mathématique, sur les risques que l'on peut faire courir à des tiers innocents pour le bénéfice d'une population. Ou encore devoir situer un projet dans la perspective du développement durable et se prononcer sur le concept éthique fondamental d'équité envers la population actuellement présente et par rapport aux générations futures.

CONCLUSION

L'éthique interfère de plusieurs façons dans la démarche de l'évaluateur d'impacts. Quand nous faisons une étude d'impacts, nous déterminons l'avenir d'une société. Pour en traiter, on ne peut se limiter à des calculs mathématiques; il faut se référer à des représentations, à des valeurs, à des idéologies, à une perception de la responsabilité humaine sur la terre et du devenir de l'humanité.

Quand nous essayons de faire émerger le champ de l'éthique dans nos pratiques professionnelles, nous sommes invités à faire un «examen d'inconscience» à propos des valeurs implicites qui se faufilent dans le discours technocratique.

**DÉPASSER LES FRONTIÈRES:
QUESTIONS SOCIALES ET ANALYSE ENVIRONNEMENTALE**
Plénière III: Une pratique à professionnaliser

Carole Lévesque

Directrice de recherche

Hélianthe inc. (Consultation et recherche en sciences humaines et en écologie)

Cette conférence nous convie essentiellement au renouvellement de notre manière d'étudier les impacts sur l'environnement, à la modernisation de nos outils et de nos méthodes, voire à leur simplification. **De nombreuses limites caractérisent nos manières de faire actuelles:** absence de problématique d'ensemble, manque de perspective théorique, utilisation inadéquate d'outils tous aussi complexes les uns que les autres, facture encyclopédique, approche déterministe, réduction des questions sociales, manque d'intégration, etc...

Mais de toutes les limites la plus sérieuse est probablement celle qui nous fait postuler **une séparation de fait entre les sciences naturelles et les sciences sociales.** En elle-même cette limite recouvre toutes les autres. Pour saisir toute la portée de cette assertion, il est nécessaire de faire un petit détour par l'histoire avant d'aborder l'époque contemporaine.

À l'intérieur des vingt-cinq dernières années on peut distinguer deux temps forts de la pratique évaluative: la période classique qui débute vers la fin des années 60 aux États-Unis; la période moderne qui s'installe à partir du début des années 80.

LA PÉRIODE CLASSIQUE

Cette période se caractérise principalement par la mise au point d'une série d'outils méthodologiques destinés à regrouper à l'intérieur d'une matrice, d'un modèle, d'une carte synthétique l'ensemble des impacts identifiés de manière à obtenir un score final, positif ou négatif. Ces outils favorisent le choix d'une variante parmi plusieurs.

Issus généralement d'une logique de rationalité économique de type positiviste qui oblige à donner une valeur mesurable à tous les éléments considérés, même à ceux qui n'ont pas de valeur marchande, les résultats obtenus sont à l'image d'une pratique de planification essentiellement déterministe.

Par ailleurs, ces outils théoriques conçus par des chercheurs n'étaient pas nécessairement transposables au travail concret de l'évaluation, à l'opérationnalisation. En conséquence, les praticiens ont commencé peu à peu à délaisser ces moyens trop complexes pour se fier à leur

intuition ou encore utiliser diverses méthodologies sans tenir compte des prémisses théoriques sous-jacentes.

Au fur et à mesure de ces développements, les questions sociales se sont peu à peu faites jour mais pour engendrer à l'intérieur même de la démarche linéaire un double cheminement plaçant d'un côté les considérations d'ordre environnemental et de l'autre les préoccupations sociales.

LA PÉRIODE MODERNE

Au début des années 80, les méthodes d'évaluation connaissent un second souffle. Ce n'est plus le projet qui constitue la pierre angulaire de l'étude d'impacts mais le milieu. On s'aperçoit que le milieu n'est pas captif du projet, aussi important soit-il. Il a sa propre dynamique, il vit en dehors du projet; la route à construire ne constitue pas la finalité ultime d'une communauté: elle s'inscrit, comme d'autres projets, au chapitre du développement économique, du développement social.

Ces préoccupations pour le milieu marquent le début d'un intérêt pour le public, pour sa participation éventuelle aux décisions. De l'angle de la connaissance cela a engendré, du moins en théorie, la nécessité de parfaire les méthodes, de les adapter à ces nouvelles réalités, de tenir compte du milieu, de ses ressources, de ses tendances, de ses besoins.

Ce contexte particulier est à l'origine du questionnement à l'égard des effets cumulatifs. Le projet de développement est dès lors envisagé, voire même parfois confronté, aux autres projets du milieu. C'est l'amorce d'une approche globale pour circonscrire des réalités que se partagent non seulement les promoteurs du projet de développement envisagé mais aussi d'autres promoteurs ou intervenants du milieu.

En 1989, Hydro-Québec initie une expérience-pilote à ce sujet en réunissant un groupe de spécialistes dans le but de mettre au point des modèles d'analyse destinés à l'étude des effets cumulatifs dans divers domaines (économie régionale, aménagement du territoire, climat, mode de vie, etc...); malheureusement le dossier n'a pas de suite. De plus l'approche mise de l'avant par Hydro-Québec n'échappe pas au travers de la tradition scientifique: la même logique qui isole les sciences biologiques des sciences sociales est reproduite.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de suite à l'expérience-pilote de Hydro-Québec a eu des conséquences beaucoup plus importantes qu'on aurait pu le soupçonner à l'époque. Faute de modèles adéquats, les praticiens se sont rabattus sur les méthodes qu'ils connaissaient en remettant à l'honneur la démarche linéaire. Toutefois, comme le portrait général avait changé, que les enjeux n'étaient plus

les mêmes, les limites de la démarche linéaire devinrent beaucoup plus évidentes et la distance entre le biologique et le social, à tout le moins, aussi large qu'auparavant.

On en est là au moment où les préoccupations à l'égard du développement durable prennent leur essor; au moment où l'évaluation des impacts accorde une place de plus en plus importante au public. Après avoir déplacé l'angle de tir du projet au milieu, on passe maintenant du milieu au public, à la population.

Quelles formes vont prendre dans ce contexte les questions sociales? De deux choses l'une: ou bien l'étude d'impacts rejettera totalement toutes les considérations qui relèvent du social sous prétexte de les regrouper sous le chapeau de la participation du public; ou bien il faudra faire du social l'intrant majeur de l'évaluation des impacts et mettre de l'avant une véritable socio-écologie.

Limiter les questions sociales à la participation du public pourrait conduire très rapidement à une judiciarisation des questions environnementales et conséquemment à d'éternelles procès. Les lois actuelles, tant celle du Québec que celle du Canada, vont dans le sens contraire. Les préceptes du développement durable également. **Il faut donc envisager très sérieusement la seconde option: celle d'une socio-écologie.**

L'ÉPOQUE CONTEMPORAINE: L'ÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Comment traduire semblable approche en termes méthodologiques? En mettant de l'avant une **démarche interactive** dont la première caractéristique sera de viser une réelle intégration des préoccupations sociales et des préoccupations biologiques.

Dans la foulée des avancées produites dans le cadre de la réflexion sur les effets cumulatifs, cette démarche interactive met également l'accent sur des ressources du milieu, sur des thématiques qui varient évidemment selon les milieux concernés: en milieu urbain la dynamique est différente du milieu rural. En milieu autochtone d'autres types de préoccupations sont entretenues à l'égard du développement. Ces orientations n'ont rien d'originales: elles rejoignent les tendances américaines et européennes qui prônent le "scoping" et le "screening"; en termes plus clairs, l'étude d'enjeux précis, de préférence au balayage tout azimut d'un milieu qu'on n'en finit jamais de décrire.

Semblable démarche devrait également permettre de faire le lien entre notre connaissance du milieu et l'évaluation proprement dite d'impacts. Dans une étude d'impacts standard, le milieu est d'abord décrit à l'aide de techniques d'inventaire diverses; ensuite les analystes procèdent à l'évaluation des

impacts parfois s'en même tenir compte du milieu. L'objectif de l'exercice étant de favoriser le choix d'une variante, en d'autres mots d'aider l'entreprise à décider du type de projet qui conviendra, il n'est pas surprenant de constater que toutes les méthodes, outils divers qu'on a élaboré visent davantage la prise de décisions que la compréhension des phénomènes environnementaux et sociaux.

De là l'écart qui existe habituellement entre la description du milieu et l'évaluation des impacts. Les plus récentes directives élaborées par les comités d'évaluation gouvernementaux insistent sur la nécessité d'articuler la connaissance du milieu avec l'analyse d'impacts mais les résultats sont encore insuffisants. L'approche qui favoriserait une analyse environnementale intégrée est encore à élaborer, car tant et aussi longtemps que la description du milieu sera le fait d'une approche disciplinaire: biologie animale, biologie végétale, économie, sociologie, anthropologie, nul ne saurait prétendre à une science écologique dont l'essence même repose sur la l'interdisciplinarité (interaction des disciplines) et non pas sur la multidisciplinarité (addition des disciplines).

Pourquoi le dossier des effets cumulatifs a-t-il achoppé malgré ses potentialités: parce que l'articulation qu'il prône arrive trop tard dans le processus d'analyse. Parce qu'il propose un questionnement interdisciplinaire à la seule phase de l'évaluation d'impacts. Cette articulation doit apparaître dès le début et générer la définition et la documentation de concepts mixtes, communs à la fois aux sciences sociales et aux sciences biophysiques: citons simplement à titre d'exemples des notions aussi fondamentales que "changement", "adaptation", "patrimoine", etc...

EN GUISE DE CONCLUSION: L'ÉMERGENCE DE DEUX COURANTS DE PENSÉE

Pour l'heure, deux courants de pensée peuvent guider semblable démarche: en premier lieu, les **études de perceptions du public** qui se distribuent sur un registre très large et ne se limitent pas à des questions sociales. Les perceptions ont aussi un contenu biophysique, environnemental, qui touche l'espace, la qualité de vie, la pollution; en second lieu, les **études sur le savoir écologique traditionnel**, le savoir des gens ordinaires, qui entretiennent des rapports particuliers et diversifiés avec l'environnement, savoir dont les connotations débordent, là aussi, les considérations strictement sociales.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES**Plénière III: Une pratique à professionnaliser.**

CLAIRE BINET (U.P.A.): La perte du savoir écologique traditionnel ne se résumerait-t-elle pas à la perte du «gros bon sens» dans notre monde technique complexe ?

CAROLE LÉVESQUE: Oui, d'une certaine manière, mais ça va plus loin. Le savoir écologique traditionnel comporte un savoir à construire, la mise en évidence de la diversité, avec une dimension culturelle sous-jacente, des points de vue, des intérêts et des compréhensions de notions comme la qualité de vie.

Le T.E.K. (Traditional Environmental Knowledge) représente actuellement un courant de pensée important dans les milieux autochtones au Canada, aux États-Unis comme en Amérique du Sud. Son application pourrait nous amener à considérer une diversité de points de vue, au plan culturel ou économique, en environnement et à mettre en évidence des points communs.

Actuellement, lors des audiences publiques, il y a des couches de la population qui, de par leur sous-culture à l'intérieur de la culture québécoise, ne sont pas portées à s'exprimer: par exemple, les personnes peu instruites ou les membres de certaines communautés culturelles qui appartiennent rarement à des groupes organisés avec leur porte-parole.

ANDRÉ DELISLE (BAPE): Sur quel raisonnement se fonde Mme Lévesque pour dire que «limiter l'évaluation des questions sociales à la participation du public pourrait conduire à la judiciarisation du processus » ?

CAROLE LÉVESQUE: En limitant l'évaluation des questions sociales à la participation du public, on élimine d'une certaine manière la dimension recherche, pour ne s'en remettre qu'à des lois et à des règlements. Malgré l'importance que l'on doit accorder à la participation du public, on ne peut y limiter l'évaluation environnementale. On arriverait nécessairement à une inflation «de la tendance actuelle à négocier des accords avec des sommes d'argent importantes à l'appui.» On ne peut gérer l'environnement de cette façon-là.

ANDRÉ DELISLE: La démarche interactive, cette méthode de troisième génération, signifie-t-elle interaction entre les disciplines ou interaction par l'insertion des citoyens dans la démarche d'évaluation ?

CAROLE LÉVESQUE: Il faut bien marquer la distinction entre la participation du public et analyse d'impacts. Toutefois, il ne faudrait pas limiter la participation du public à l'audience publique à la

fin du processus d'évaluation d'impacts. Par des études de perception et des sondages d'opinion, par des études plus poussées, on peut intégrer dans l'évaluation d'impacts, avant l'audience, le point de vue du public.

ANDRÉ DELISLE: Vous assimilez essentiellement la participation du public au processus d'audience. Vous ne semblez pas considérer les méthodes de plus en plus utilisées par des promoteurs importants, et évoquées par M. Beauchamp dans son exposé, comme des méthodes de participation du public dans l'évaluation environnementale. Elles posent effectivement de sérieux problèmes d'éthique, car elles tendent à transformer l'audience publique en une intervention par le promoteur pour rendre son projet plus acceptable.

CAROLE LÉVESQUE: Pourtant, on pourrait impliquer le public dès le début, comme on l'a fait pour les autochtones dans certains projets importants. Le public pourrait intervenir aussi dans la directive ou dans l'analyse des impacts et pas seulement lors de l'audience publique. D'ailleurs, les individus se présentent rarement lors des audiences publiques qui constituent de plus en plus un lieu, pour les groupes organisés, de présentation de leur mémoire.

ANDRÉ BEAUCHAMP: La participation de la population à l'identification des enjeux, à l'intégration du savoir traditionnel, d'ordre culturel ou biophysique, au processus d'étude d'impacts va devenir une forme de participation de plus en plus importante. Mais quoiqu'à peine 5 à 10 % des dossiers fassent l'objet d'une audience publique, cette démarche constitue la meilleure façon d'évaluer l'ensemble du dossier et de permettre aux gens de dire s'ils se reconnaissent ou non dans l'étude d'impacts soumise par le promoteur.

D'autre part, même si l'étude d'impacts essaie de diminuer «les champs d'incertitude», ceux-ci ne disparaîtront jamais complètement. Le décideur devra toujours décider dans des réseaux, dans les limites de niveaux d'incertitude. On doit donc accepter, à l'horizon de nos démarches, cette part irréductible d'incertitude.

JEAN-PIERRE BONHOMME (La Presse): Les promoteurs font-ils d'une manière suffisamment riche et complète leur examen «d'inconscience»?

ANDRÉ BEAUCHAMP: Tout le monde doit faire son examen d'inconscience, le promoteur, mais aussi l'évaluateur d'impacts ou le responsable de commission. Dans la procédure d'évaluation environnementale, chacun, avec ses valeurs, essaie d'élucider les valeurs qui lui apparaissent dans le dossier, de façon à dégager la problématique et à offrir au décideur des champs d'interprétation pour lui permettre de décider.

Comme M. Lamoureux l'a souligné dans son exposé, les promoteurs ont beaucoup appris de la procédure et plusieurs veulent maintenant établir un nouveau type de pacte avec la société. Dans la procédure d'évaluation environnementale, personne n'a l'apanage de la vérité, ni de l'examen d'inconscience !

LUC OUMET (B.C.M.): D'abord, un exemple de Traditional Environment Knowledge (T.E.K.), à l'occasion d'une audience sur le déversement occasionnel de neige à partir d'un quai récréatif sur la rive du fleuve Saint-Laurent. L'étude d'impacts présentait une bonne synthèse des études existantes qui fournissaient beaucoup de données prélevées plus ou moins loin du quai, mais très peu sur le site immédiat. Lors de l'audience, nous avons rencontré (sous la protection de la commission, puisqu'ils pêchaient illégalement au grappin !) des pêcheurs sportifs qui fréquentaient régulièrement le site. Ils avaient une très grande connaissance du lieu sous étude, des courants, des bas-fonds et de la dynamique des eaux, tout au long de l'année. Même en milieu urbain, le T.E.K. se retrouve chez des gens qui disposent de connaissances réelles par rapport à l'environnement.

La démarche interactive qui vise à réaliser des études sur des communautés humaines pose de nombreuses difficultés, dont des questions éthiques. Les populations animales qu'on observe ne changent pas leurs habitudes et leur comportement, mais les populations humaines peuvent le faire, par stratégie, lorsqu'elles se savent observées.

Je comprends les autochtones qui ne veulent pas participer à des études sur leur communauté, parce qu'ils craignent que plus tard ces études soient stratégiquement utilisées contre eux. Si l'on établissait des études valables qui fournissaient au promoteur une bonne connaissance de la problématique, de la dynamique et des valeurs d'une société, il faudrait dans une perspective éthique, que les gens sachent préalablement qu'on entend mener des études, dans leur milieu et qu'on leur soumette les études réalisées pour qu'ils puissent les commenter et les interpréter, les utiliser aussi.

Il n'y a pas de solutions magiques. Un promoteur de bonne foi pourrait engager une interaction correcte avec un milieu, mais la tentation de l'utilisation ou de la manipulation des données, à des fins de mise en marché, demeure toujours présente. Je doute que même les meilleures méthodes permettent de régler de manière suffisante ces questions éthiques.

ANDRÉ BEAUCHAMP: Il demeure indispensable que les professionnels qui réalisent des démarches interactives auprès des communautés se donnent des codes de déontologie, les fassent connaître publiquement et les assortissent de possibilités de recours.

CAROLE LÉVESQUE: La démarche interactive implique une manière nouvelle de considérer l'étude d'impacts. Aussi bien dans les milieux scientifiques que dans les milieux d'application, se généralise actuellement la tendance à ne plus accorder autant d'importance à l'évaluation d'impacts et à s'intéresser plus à la gestion des impacts, aux mesures de suivi. Une telle approche nous permettrait de construire un projet dans une relative harmonie avec le milieu. Ainsi, les Inuits du Nord québécois ont tendance actuellement à s'intéresser plus à la manière de gérer les impacts de projets futurs qu'à la manière d'évaluer les impacts eux-mêmes.

Au contraire des études d'impacts actuelles qui demeurent projectives, les études sociales en général, en décrivant le présent, permettent de comprendre les changements du passé et de déceler les tendances pour l'avenir. Une réflexion plus ouverte accorderait davantage d'importance aux aspects de gestion des impacts et de détermination des mesures d'atténuation et de suivi. L'interaction avec un milieu ne peut plus se limiter à une collecte d'informations. Des possibilités énormes existent actuellement; il faut faire preuve d'imagination et définir, en fonction des milieux et des projets, les moyens de créer cette harmonie entre milieu et projet.

LILIANE COTNOIR (Front commun pour une gestion écologique des déchets): Souvent, avant même que la procédure d'évaluation environnementale débute, des tensions sociales ont commencé à monter dans le milieu. Il faudrait s'interroger sur la place de l'évaluation environnementale dans d'autres processus de décision. Je pense, par exemple, à la façon vraiment restrictive avec laquelle la Commission de protection du territoire agricole (C.P.T.A.) définit l'environnement. Lors d'une décision de dézonage agricole, elle n'intègre pas ou peu les aspects sociaux ou environnementaux... et la tension sociale monte d'un cran dans le milieu.

On devrait aussi remettre en question le mode de développement au niveau régional. Dans le cas, par exemple, de la gestion des déchets, pourquoi n'amènerait-on pas une région à décider elle-même des infrastructures dont elle aura besoin ? Quelles seraient les conséquences de cette façon de faire sur la procédure d'évaluation environnementale et sur le rôle des évaluateurs d'impacts ?

CAROLE LÉVESQUE: Je souligne un courant très fort qui a cours actuellement aux États-Unis, le «social impact assessment» qui s'intéresse à la résolution de conflits sur le terrain. On devrait tirer des enseignements de ce nouveau courant qui origine de l'évaluation environnementale, entre autres, pour mieux cerner l'objet d'étude dans un processus de prise de décision qui comporte aussi des aspects sociaux et environnementaux.

POUR UNE MEILLEURE GESTION DE L'INFORMATION À DES FINS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**Plénière IV: Une information à gérer****Claude Saint-Charles**Directeur des évaluations environnementales et du Nord québécois
Environnement Canada, région du Québec

Au cours des 15 dernières années, beaucoup d'efforts et d'énergies ont été consacrés à l'aspect légal de l'évaluation environnementale au détriment de la recherche pour une meilleure gestion de l'information, en vue de faire de l'évaluation environnementale un véritable outil de prise de décision. Il est pourtant nécessaire de bénéficier d'une réelle assise scientifique pour permettre aux intervenants d'élaborer un meilleur jugement sur les répercussions d'un aménagement ou d'une activité.

M. Saint-Charles met en lumière cinq secteurs dans lesquels des efforts doivent être consentis pour assurer une bonne gestion de l'information dans le domaine de l'évaluation environnementale:

1) POUR LA DISPONIBILITÉ DES DONNÉES DE BASE

Les études d'impacts réalisées depuis bientôt 20 ans recèlent une somme d'informations sur des composantes biophysiques et socio-économiques qui doivent être organisées, archivées, informatisées et accessibles pour tout intervenant. Selon M. Saint-Charles, il faut concevoir et développer un système d'information géographique où serait centralisé toutes les données de base sur l'évaluation environnementale.

2) POUR LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES DONNÉES

Mais ce système d'information centralisé doit être conçu suivant des normes pouvant assurer le contrôle de la qualité des données d'inventaire de valeur scientifique forcément inégale selon les conditions de cueillette effectuée depuis 15 ans. Un organisme comme l'A.Q.E.I. pourrait jouer un rôle catalyseur dans l'élaboration de ces normes. Environnement Canada, en tant qu'exploitant et gestionnaire de banques de données peut à mettre à contribution son expertise pour encadrer les initiateurs de projets.

3) POUR UNE «RELATIVISATION» DES IMPACTS

Au fil des années, les grilles d'évaluation, les paramètres de pondération, les critères d'analyse ne cessent de varier d'un projet à l'autre, d'un promoteur à l'autre, d'un consultant à l'autre. Des

efforts devraient être faits pour établir une **charte des impacts environnementaux** pouvant servir de document de référence aux analystes afin de minimiser les évaluations arbitraires. Un organisme tel l'A.Q.E.I., ou encore le milieu universitaire, pourrait se pencher éventuellement sur la création de cette charte.

4) POUR LE SUIVI DES PROJETS

En accord avec les propos de Jean-Pierre Lamoureux sur cette question, M. Saint-Charles soulève à son tour, la nécessité de **valoriser le suivi** en tant que source de connaissances pour améliorer les évaluations, raffiner les mesures correctives et valider des hypothèses. Le transfert de connaissances est négligé. Plusieurs suggestions sont apportées telles qu'une publication technique sur les cas de suivi, l'incitation auprès d'étudiants à développer des projets sur le suivi, l'organisation de symposiums sur ce thème afin de répertorier et de faire connaître les expériences d'ici et d'ailleurs et enfin, la constitution d'une banque de références sur le suivi et les mesures correctives.

5) POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les procédures d'évaluation environnementale contiennent maintenant des dispositions incorporant l'évaluation environnementale au niveau des programmes et des politiques. Il importe que ces procédures et une politique de conservation et d'affectation du territoire aillent de pair pour éviter notamment de réaliser l'étude d'impacts d'un projet qui serait contraire à la vocation écologique d'un milieu.

Le concept **ZIP** (zone d'intervention prioritaire), développé par Environnement Canada, dans le cadre du plan d'action Saint-Laurent, pourrait éventuellement servir de modèle pour assurer un contrôle du développement tout en facilitant le processus de prise de décision et ce, à l'échelle du Québec. Il s'agit de zones qui, en raison de leurs ressources particulières, font l'objet d'une étude et d'un plan de réhabilitation, avec la collaboration de partenaires gouvernementaux, d'organismes non gouvernementaux et d'intervenants locaux, et dont la protection est prise en charge par les groupes locaux. Le ZIP offre en quelque sorte un cadre de référence pour tous les intervenants dont les promoteurs, dans la planification des projets.

UNE INFORMATION À GÉRER: PAR QUI ? POUR QUI ? AU NOM DE QUI ?

Plénière IV: Une information à gérer

Pierre Saint-Laurent

Conseiller

Vice-présidence Efficacité énergétique, Hydro-Québec

UNE INFORMATION À GÉRER: PAR QUI ?

C'est soulever la question de la responsabilité «devenue considérable» du promoteur dans la préparation des études d'évaluation d'impacts et dans les activités de suivi afin de rencontrer d'une part, les exigences du législateur et d'autre part, l'aval des populations touchées.

La responsabilité donnée au promoteur, de justifier son projet au moyen d'études d'impacts, devrait être intimement liée à la possibilité d'avoir accès à toutes les informations pertinentes pouvant lui permettre de mener à bien ses analyses. Il faut donc que ces données soient facilement accessibles, bien présentées, fiables, de qualité, structurées et récupérables pour qu'elles soient analysées au mieux. Il en est de même pour assurer le suivi, car les analyses a posteriori se basent sur des données encore plus précises.

POUR QUI ?

Il s'agit ici de la mission de l'entreprise. Contrairement à la perception véhiculée que l'entreprise privée n'est redevable qu'à ces actionnaires dans un sens purement financier, toute entreprise se donne une responsabilité sociale de gérer certaines activités qui lui sont dévolues. En ce qui concerne une société d'État, son rôle est plus globalisant. Au-delà des études d'impacts, il y a la gestion des opérations de l'entreprise et cette gestion dépend d'une information dont la qualité et la pertinence des données permettent des prises de décisions qui englobent tous les paramètres socio-économiques les affectant.

AU NOM DE QUI ?

C'est l'aspect «moral» (au sens large du terme) de la question. Le terme «moral» fait référence à une certaine responsabilité sociale qu'ont les administrations dans la création des banques de données à caractère socio-économique.

L'existence de données dans des banques est un «fait neutre» selon M. Saint-Laurent. Les banques de données ont toujours existé; ce qui a changé, c'est la facilité d'accès et d'utilisation grâce à l'ère

informatique. À cet accès, s'ajoute la décentralisation des points de consultation des données, ce qui constitue une garantie de transparence, car plus de gens de tous les milieux ont accès à ces données. La diffusion est assurée par la consultation à distance. Mais il s'agit d'une arme à deux tranchants. La transparence et la diffusion de l'information sont nécessaires car elles permettent la compréhension de la complexité sociale. Mais toute information est-elle appelée éventuellement à devenir publique ?

Il y aura toujours des données qui seront frappées d'un interdit de diffusion à cause de leur association à un individu en particulier. Il est possible de faire en sorte que le système d'information renferme une certaine éthique déterminée en dehors des possibilités techniques. Beaucoup d'informations circulent déjà, il faut la mettre en forme et la gérer avec des concepts clairs à propos de la responsabilité informationnelle.

Dans l'avenir, peut-être sera-t-il possible de greffer à des données personnelles des contrôles de consultation de l'information. Mais qui autoriser à consulter ? Dans quel but ? Avec quelles incidences ?... En attendant, on crée des banques de données à «contenu nominatif minimal» qui ne servent qu'à des analyses de tendances socio-économiques larges où il n'est pas question d'associer à des chiffres, des informations individuelles. De toute façon, la Commission québécoise d'accès à l'information veille au grain pour qu'il en reste ainsi.

L'idéal pour M. Saint-Laurent, c'est que «les données soient parfaitement transparentes, accessibles au plus grand nombre et utilisables pour fins d'analyse», exception faite des données de nature stratégique au sens commercial. Prônant l'accès au plus grand nombre, M. Saint-Laurent donne comme exemple, la participation d'Hydro-Québec dans la constitution de la banque de données «Métri-Nord» élaborée par l'Université Laval, dans laquelle les principes mêmes d'accessibilité et de fiabilité sont prônés et respectés.

L'ORDINATEUR CONTRE LE CITOYEN ? LE DÉFI DE LA PROLIFÉRATION DES BANQUES DE DONNÉES SOCIALES

Plénière IV: Une information à gérer.

Gérard Duhaime

Professeur agrégé

Sciences de la consommation, Université Laval

INTRODUCTION

Prenant appui sur les résultats d'une recherche récente réalisée à l'Université Laval et intitulée *Métrinord (banque de données sur le Québec isolé), Phase II*, M. Duhaime propose une réflexion sur les problèmes que posent le développement et l'exploitation de banques de données multi-usages contenant des renseignements personnels.

L'AVALANCHE DES DONNÉES

La période récente est caractérisée par la multiplication des banques de données informatisées et par l'accroissement phénoménal des champs couverts par ces données. Désormais, les administrations publiques ne sont plus les dépositaires uniques de ces informations, puisque l'entreprise privée occupe une place très importante dans ce qui est devenu rapidement un immense marché de l'information. De plus, la capacité d'accéder à ces données, de les traiter et de les recouper s'est largement diffusée par la mise en place de vastes réseaux informatiques intégrés, bidirectionnels et interactifs.

Cette situation engendre des effets nettement positifs: ainsi, la disponibilité des données pour la réalisation d'évaluation d'impacts est telle qu'une somme importante des ressources autrefois obligatoirement consacrées aux travaux de terrain peut dorénavant être épargnée, ou être employée à approfondir les travaux d'analyse, de modélisation, de simulation, etc. En général, l'augmentation de l'information disponible permet, au moins théoriquement, de raffiner les connaissances et d'améliorer le contexte de la prise de décision. Cependant, cette situation pose aussi trois problèmes importants: la validité, la préservation de la vie privée et l'accessibilité.

LA VALIDITÉ

La mise en forme informatique suppose une rigueur certaine dans l'organisation des données et une uniformisation de traitement. Cependant, cette apparence ne garantit jamais en soi la validité des données elles-mêmes. Ainsi, le principal obstacle à la création d'une banque de données socio-économiques du Nord québécois a toujours été, jusqu'à maintenant, non un problème de

formalisation de l'information, mais un problème de validité: nous pouvons envisager avec un grand raffinement des appareils et des programmes pour saisir n'importe quelle donnée décrivant les conditions socio-économiques nordiques; là n'est pas la question. Ces raffinements ne disent jamais si les données ainsi présentées mesurent véritablement ce qu'elles sont censées mesurer. Dans ces circonstances, un effort fondamental doit être porté à l'explicitation méthodologique. Les données doivent reposer sur des preuves empiriques manifestes et explicites, faute de quoi le plus bel ordinateur demeure inutile.

LA PRÉSERVATION DE LA VIE PRIVÉE

De manière absolue, les banques ouvertes et valides devraient maintenir des verrouillages pour préserver la vie privée. En effet, les banques de données publiques et privées contiennent très couramment des informations nominatives d'un grand intérêt potentiel, surtout dans une perspective commerciale; mais leur divulgation représente également une sérieuse menace au droit à la vie privée. Cet aspect de la gestion de l'information est d'ailleurs reconnue par le droit canadien et québécois en la matière, bien que, en pratique, les échanges d'informations à caractère nominatif soient toujours monnaie courante.

L'ACCESSIBILITÉ

Ceci étant posé, les banques de données constituées aux fins d'évaluation d'impact, et plus généralement les banques de données constituées par les administrations publiques, banques valides et verrouillées pour préserver la vie privée, devraient être accessibles au plus grand nombre. Il existe de fait des inégalités d'accès aux banques de données, fondées notamment sur le manque de ressources de certaines catégories d'utilisateurs potentiels, par exemple des organisations volontaires désireuses de faire entendre leur voix dans le processus d'évaluation d'impact. Ce problème est d'ailleurs accentué par la tendance, visible même dans les administrations publiques, à la commercialisation ou à la rentabilisation des banques.

CONCLUSION

Mais si l'on accepte le principe d'un accès large, jusqu'où peut-on aller dans la gestion - puisqu'il s'agit du problème central de cette plénière - des banques de données ? En d'autres mots, s'il faut imposer un accès large, doit-on également réglementer non seulement la dénominalisation mais encore la localisation et la propriété des banques de données ? Doit-on limiter les opérations de recoupement ? D'accès public, les banques devraient-elles être déposées dans des endroits

publics ? La préservation de la vie privée devraient-elle interdire à toutes fins utiles les opérations de recoupement ?

Cette question comporte deux aspects principaux: un aspect technique et un aspect éthique. La prolifération des banques de données, de leurs commanditaires et propriétaires, des motifs pour lesquels elles sont créées, etc., rend difficile d'envisager une gestion pour ainsi dire universelle des banques. Cependant, d'un point de vue théorique, il n'est pas tout impossible d'envisager des moyens techniques de contrôle extrêmement poussés. Le XXe siècle a bien montré qu'il existe des solutions techniques à n'importe quel problème technique.

En fait, cette question dépasse largement la sphère de la gestion et des techniques de gestion. La question ressortit plutôt au domaine de la morale publique. S'il existe des raisons légitimes de commander l'accès aux banques de données et, en même temps, de réglementer certains usages, d'en proscrire d'autres, ces raisons devraient être traduites en droit.

UNE INFORMATION POUR QUI ?...

Plénière IV: Une information à gérer

Bernard Cleary

Président et Directeur général

Bernard Cleary et Associés inc.

Le conférencier, un journaliste de carrière, d'origine Montagnaise, coordonnateur de l'intervention autochtone lors de trois grandes audiences publiques, aborde le thème de l'atelier par le biais de la difficulté qu'ont certains groupes participant à des audiences publiques, de donner des présentations «professionnelles et crédibles» pouvant avoir du poids dans les recommandations du BAPE ou d'autres organisations. Trois problèmes sont soulevés: celui de la contre-expertise où la question éthique est en jeu, celui de la gérance de l'information et enfin la question de savoir à qui l'information doit servir.

L'importance accordée aux experts dans les audiences publiques est démesurée, car même si les commissaires tentent de vulgariser le plus possible les débats, les promoteurs réussissent le plus souvent à utiliser à leur profit l'expertise de leurs personnes-ressources. Le problème majeur soulevé ici, c'est l'appropriation par les promoteurs des meilleurs experts, ces derniers acceptant le plus souvent d'exercer leur profession pour des entreprises qui leur offrent de meilleures conditions de travail, ce qui ne laisse aux groupes que peu de chances de faire le poids en présentant la contre-expertise nécessaire dans toute bonne évaluation de projets. Qu'il soit professionnel ou chercheur universitaire, ces personnes-ressources sont souvent liées d'une façon ou d'une autre au promoteur. De là, se pose la question de l'éthique...

La crédibilité des évaluations d'impacts est en jeu. Le jour où les groupes autochtones, les groupes de citoyens se désintéresseront de tout projet en se disant qu'ils n'ont plus aucune prise sur les décisions, ce sera la fin des évaluations d'impacts. Y a-t-il moyen de régir, d'encadrer toute cette expertise ?

Il est primordial que les données soient accessibles pour l'ensemble des populations. Par ailleurs, cette information doit être gérée professionnellement, par des gens indépendants et non par des gouvernements ni par des promoteurs. La disponibilité de l'information va bien au-delà de l'utilisation de l'ordinateur. Car celui qui ne possède pas la «clé», c'est-à-dire les ressources professionnelles nécessaires, ne saura pas analyser au mieux toute l'information.

L'accès public aux banques de données doit donc être jumelée à la mise en oeuvre d'une banque de personnes-ressources indépendantes, gérée par un organisme indépendant et mise à la disposition des groupes. L'information est nécessaire pour l'avancement et l'amélioration des études d'impacts mais à la condition que les gens puissent véritablement s'en servir.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES**Plénière IV: Une information à gérer**

ANDRÉ BEAUCHAMP (Enviro-Sage): Toutes les banques de données sont accessibles «hélas» d'une manière ou d'une autre. Il y a un risque que de grandes institutions qui ont de grands moyens finissent par gérer notre vie privée et par nous manipuler à notre insu. Quelles sont les mesures employées par Hydro-Québec pour prévenir les abus de ce genre, pouvant être occasionnés par souci de sécurité ?

PIERRE SAINT-LAURENT: Il est clair que les données traitées ne sont pas nominatives et qu'elles ne permettent pas d'identifier les individus de quelque façon que ce soit. Hydro-Québec répond en tout point aux exigences de la Commission d'accès à l'information.

CLAIRE BINET (U.P.A.): En prenant pour exemples le projet de Grande-Baleine avec ses 5000 pages de rapport et la RIGDIM avec ses 6 caisses de documents d'experts déposées par le promoteur, elle partage entièrement la position de M. Cleary à l'effet que les groupes ou individus devraient disposer d'une clef donnant un accès minimal à une forme de vulgarisation de l'information et à son traitement, pour être en mesure de poser les bonnes questions et d'apporter des contre-arguments.

BERNARD CLEARY: Même si les groupes sont bien équipés, ils continueront à être défavorisés s'ils ne sont pas en mesure d'avoir la contre-expertise professionnelle pour étudier un dossier présenté par le promoteur. À son avis, cet apport est capital pour améliorer le projet et alimenter les analyses du BAPE. Il faut s'assurer que la démocratie soit présente d'un bout à l'autre du processus.

JEAN PIETTE (Ogilvy Renault): Tenterait-on d'exacerber le problème de l'expertise et d'éloigner les débats du monde ordinaire justement par le biais des directives des autorités qui requièrent des études d'impacts de caractère encyclopédique ? Aux États-Unis, une des grandes critiques que l'on portait, il y a quelques années, c'était qu'il fallait éliminer le caractère encyclopédique des études d'impacts pour mettre l'accent sur les véritables enjeux, pour susciter un débat social qui répondent aux véritables préoccupations afférentes à un projet.

En ce qui a trait à la contre-expertise, comment pourrait-on assurer de la contre-expertise en matière d'évaluation environnementale ? Qui pourrait assumer ce genre de responsabilités ?

BERNARD CLEARY: Un organisme comme l'A.Q.E.I. pourrait assurer une certaine vigilance dans ce dossier, en faisant d'abord une étude visant à savoir si le problème entourant la question de

la contre-expertise est sérieux. D'un autre côté, si les promoteurs monopolisent vraiment les chercheurs de qualité, il faudrait qu'un organisme tel que le BAPE réserve une certaine partie du personnel compétent au bénéfice des groupes ou encore, qu'il incite au partage de l'expertise et de la contre-expertise entre promoteurs et groupes. Du côté du Conseil des Atikamek et des Montagnais, beaucoup de travail se fait dans le dossier des évaluations, ça coûte de l'argent et beaucoup d'énergie. On en a pu constater les effets positifs, avec Hydro-Québec, à la sortie du rapport de Radisson-Nicolet-Des Cantons. On ne peut douter des améliorations obtenues dans certains dossiers. Par ailleurs, les réactions négatives au rapport du BAPE dans le dossier SM-3, portent à réfléchir sérieusement sur la participation effective des autochtones, des écologistes, de la population. Il en va de la crédibilité même du processus de l'évaluation des impacts.

JACQUES RUELLAND (Bureau de l'efficacité énergétique): La santé démocratique d'une société dépend de sa capacité de rendre l'information disponible, de discuter de façon transparente des conflits et des enjeux et de mettre en place les institutions nécessaires qui permettent de diffuser l'information qui est disponible. Par ailleurs, plusieurs exemples démontrent que la démocratie a des problèmes: les amendements apportés à l'Office national de l'énergie (Bill C-23) pour restreindre la transparence de l'information et la participation du public se rapportant, entre autres, aux exportations d'électricité; la Loi 61, notamment avec le règlement qui porterait les audiences publiques de 10 à 100 mégawatts à propos des projets hydroélectriques; la Loi C-13... Nos institutions publiques, para-publiques ou privées ne prennent pas toutes les dispositions nécessaires pour faciliter l'accès à l'information, comparativement à celles d'ailleurs, en Amérique du Nord, qui ont des mécanismes permettant l'intervention des citoyens dès le début d'un dossier par exemple, ou qui ont des programmes de financement pour les groupes voulant apporter une contre-expertise en audience publique.

PIERRE SAINT-LAURENT ne partage pas du tout le pessimisme de M. Ruelland. Il y a des progrès en termes d'accessibilité aux banques des données. La collaboration entre Hydro-Québec et le milieu universitaire en est un exemple concret. Des protocoles de transfert de cette banque de données dans les institutions universitaires sont déjà prévus, avec accès universel, gratuit et libre.

GÉRARD DUHAIME: Il faut préciser que le groupe de chercheurs de l'Université Laval ne s'est engagé à constituer cette banque de données avec Hydro-Québec qu'à la condition suivante: cette banque de données doit être publique, permanente et indépendante. Dans cette foulée, des groupes autochtones collaborent avec nous. Enfin, dans notre recherche de données au sein des différents paliers gouvernementaux, on a pu constater qu'une foule d'informations sont généralement accessibles.

BERNARD CLEARY: Le problème ne réside pas dans l'accès aux données mais dans la clé pour interpréter les données et les analyser le mieux possible.

PIERRE SENÉCAL (Hydro-Québec): Il est vrai qu'Hydro-Québec peut monopoliser un grand nombre de firmes pour remplir tous ses mandats. Par ailleurs, l'expertise n'est pas monopolisée par Hydro-Québec, car plusieurs firmes, reconnues en matière de consultation, ont pu travailler à la fois pour Hydro-Québec et pour des organismes autochtones. Une solution, criticable à juste titre, serait peut-être d'aller chercher, pour certaines études, des consultants en dehors du Québec.

Un problème n'a pas été abordé du point de vue de l'accès à l'information, c'est celui de l'accès aux populations qui détiennent ces informations. Dans le cas des Cris, Hydro-Québec n'a pas pu effectuer d'études auprès des populations locales, il lui a fallu s'en tenir à des données datant des années 70. Ajoutons à cela la question des fonds distribués aux Cris par Hydro-Québec, à la demande du gouvernement et des commissions d'évaluation, et qui ont été utilisés en grande partie pour réaliser des études dont l'objectif était de contrer l'expertise qu'Hydro-Québec était en train de développer. La qualité des études d'impacts humains réalisées à la Baie d'Hudson en a souffert. On ne peut se permettre de jouer ce jeu qui nuira certainement au débat public qui se tiendra bientôt.

BERNARD CLEARY: Pour répondre à votre premier commentaire, il y a un malaise certain chez le chercheur appelé à choisir entre le promoteur et l'organisme ou le groupe de citoyens.

Au sujet des données autochtones, les groupes autochtones éprouvent à leur tour un malaise quant à la façon dont le promoteur traitera les données humaines, à la suite de l'étude de son consultant. Si les études étaient faites par un comité scientifique, sans traitement en faveur de l'un ou l'autre des groupes ou promoteurs, et si l'étude était donnée purement et simplement au BAPE, on serait assuré d'une meilleure participation des groupes autochtones. On revient aux propos d'André Beauchamp sur l'éthique du professionnel. On pourrait suggérer que le promoteur et la firme qu'il engage s'entendent sur un code d'éthique qui fait en sorte que le rapport du consultant soit déposé intégralement au BAPE, sans traitement de la part du promoteur. Cela permettrait aux groupes et au promoteur de présenter leur interprétation de l'étude.

Un autre malaise surgit chez les autochtones lorsque le rapport est rendu public, car il y a danger d'une utilisation «politique» des données par des personnes en dehors du dossier. Là encore, il faut se protéger et la meilleure protection, c'est de se doter d'un code d'éthique.

LA PLACE DES CITOYENS DANS L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE: UN ÉQUILIBRE FRAGILE

Plénière V: Des enjeux à cerner

André Delisle

Vice-président

Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Un bilan «grand public» des audiences publiques s'attacherait à montrer les succès des procédures québécoise et canadienne d'évaluation environnementale, au cours des quinze dernières années. Mais le bilan actuel, destiné à des intervenants avertis, regroupés dans une association qui s'intéresse spécifiquement à l'avenir de l'évaluation environnementale, cherche plutôt à signaler les enjeux d'avenir de la participation du public à l'examen des projets.

Curieusement, l'examen public des projets se trouve surtout menacé actuellement par son propre succès. À la suite de la mise en oeuvre des réformes québécoise et canadienne, on prévoit d'ailleurs un recours à la participation des citoyens, dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, dans un plus grand nombre de situations, elles-mêmes encore plus diversifiées.

LES RISQUES D'UN RECOURS EXCESSIF À LA PARTICIPATION DES CITOYENS

1) Le risque de la «professionnalisation»: on constate déjà une prolifération de professionnels et de regroupements de professionnels profitant de l'importance accrue de l'évaluation environnementale pour rechercher des opportunités d'affaires.

2) Le risque de la «bureaucratisation»: le domaine de l'évaluation environnementale et des audiences publiques est demeuré parmi les rares en croissance dans le secteur public, au cours des dernières années. Avec la réforme projetée, cette tendance à grossir les appareils gouvernementaux pourrait devenir significative.

3) Le risque de la «complexification»: les règlements s'épaississent, les cheminements possibles se diversifient et les études d'impacts, très sophistiquées au niveau technique et scientifique, se traduisent par des documents considérables, extrêmement complexes, donc pratiquement inaccessibles au grand public.

De plus, la «judiciarisation» guette pratiquement chaque dossier. On ne peut plus mener une audience publique sans un conseiller juridique pour tenir la commission «dans le droit chemin» par rapport aux règlements qui régissent la portée des mandats et qui encadrent les dossiers examinés.

4) Le risque de la «banalisation», avec la multiplication des procédures et des mandats, portant notamment de façon répétée sur des dossiers pour lesquels les principales opinions des citoyens sont connues.

LES EFFETS DU RECOURS EXCESSIF À LA PARTICIPATION DES CITOYENS

1) Une «surconsommation» des citoyens

«On va les avoir à l'usure ! On va tellement consulter les citoyens qu'ils n'auront plus le goût de donner leur avis sur des projets !»

2) Une diminution de la participation des citoyens

L'augmentation du nombre de consultations entraîne une diminution inévitable de la participation des citoyens. Cette diminution de la participation entraîne à son tour une diminution de la représentativité des opinions recueillies auprès du public et conséquemment une érosion du poids moral des avis formulés à la suite de la consultation.

3) Une perte de contrôle des citoyens sur la procédure d'examen public.

On aboutit à une désappropriation du processus de consultation par les citoyens, au profit d'autres groupes d'influence formés de fonctionnaires ou de spécialistes, rémunérés pour participer à l'audience.

4) Un possible détournement de sens du processus d'audience publique comme outil démocratique.

Cela se produit quand on utilise la consultation des citoyens pour procéder à la «vente déguisée» d'un projet par le biais de l'organisme de consultation. On espère ainsi rendre au moins plus acceptable ou encore diminuer la pression sociale qui s'exerce sur un projet controversé.

Cela se produit encore quand on soumet un projet d'une pertinence douteuse à l'examen public, dans l'intention non avouée que l'organisme de consultation assume le rôle de bouc émissaire et porte l'odieux de son rejet. Plutôt de voir le promoteur d'un mauvais projet en porter l'odieux, on

l'envoi en audience publique pour le couler et, comme messenger, l'organisme de consultation «se fait tirer dessus» !

DES INDICES DE CONTRE-PERFORMANCE

1) Il ne faut pas perdre de vue l'**objectif fondamental** de la procédure d'évaluation environnementale, qui consiste à **bonifier les projets et à ne recommander que les plus acceptables** en termes d'impacts sur l'environnement et de valeurs sociales. Il faudrait donc considérer comme un indicateur de contre-performance de l'évaluation environnementale le nombre de projets soumis en audience publique, alors que devrait diminuer le nombre de «mauvais» projets contestés par les citoyens au plan environnemental et social !

2) Un autre objectif de l'examen public consiste à **concilier des intérêts opposés au départ**, différents tout au moins. On devrait donc considérer comme un indice de contre-performance le fait que le promoteur manifeste une incompréhension ou une piètre écoute des résultats de la consultation du public et que «la guerre reprend de plus belle» après la remise des rapports des commissions.

3) L'examen public vise aussi à **intégrer les préoccupations sociales à l'ensemble du processus de décision**.

Les nouvelles réformes tendent à introduire de nouvelles étapes dans le processus qui pourraient remettre en question les résultats et les acquis de la **démocratie environnementale directe** et la pertinence des éclairages aux décisions que devraient apporter les procédures d'évaluation d'impacts et d'examen public.

DES DÉFIS À RELEVER

1) En période de ralentissement économique et de rareté des ressources financières, il faut **revoir nos méthodes de consultation des citoyens** pour qu'elles se réalisent dans une perspective d'économie des ressources.

On peut difficilement observer cette tendance pour le moment. Les procédures deviennent de plus en plus lourdes, longues et coûteuses. Les commissions doivent s'approprier jusqu'à des dizaines de milliers de pages d'études d'impacts et de documents annexes.

Il faudra revenir à des procédures centrées sur les enjeux essentiels. Face à des citoyens dont on attend une participation bénévole, il faudra au moins faire la preuve de l'efficacité des méthodes et de la gestion rationnelle des fonds consacrés à la participation du public.

2) Il faudrait se donner divers lieux où pourraient se faire les débats sur l'environnement. Pour le moment, la procédure d'évaluation environnementale constitue pour les citoyens la seule tribune d'expression de leurs attentes, de leurs insatisfactions, de leurs réactions. On pourrait explorer divers autres lieux et réinventer diverses méthodes pour que les débats se fassent au bon endroit et ne demeurent pas dépendants d'un seul organisme, d'une seule procédure.

3) Il faudrait fixer des limites dans la réalisation de certains aspects de l'exercice dont, entre autres, la gestion de l'information et la réalisation d'études d'impacts ou encore la place des experts dans les débats.

CONCLUSION

Le «succès» obtenu par l'examen public des projets entraîne progressivement un déséquilibre des moyens et des pouvoirs entre tous les appareils responsables de ces procédures et les citoyens à qui elles s'adressent. Il faut rappeler que la vague de fond qui a porté et mis en place ces procédures demeure la conscience environnementale des citoyens. Il faudra s'assurer que les citoyens restent au centre de toutes les modalités de réalisation et de tous les critères d'évaluation des procédures d'évaluation environnementale dans l'avenir.

DÉMOCRATIE, ÉCHANGES COMMERCIAUX ET DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE

Plénière V: Des enjeux à cerner

Christian Simard

Directeur général

Union québécoise pour la conservation de la nature (U.Q.C.N.)

Dans quel contexte global s'inscrit l'évaluation environnementale ? Qu'apporte-t-elle à nos sociétés ? **Essentiellement, on recherche, au moyen de cet outil, une évolution harmonieuse de nos sociétés par un développement soutenable en fin de compte.**

UN ENJEU DÉMOCRATIQUE

Pour M. Simard, le premier enjeu de l'évaluation environnementale demeure un enjeu démocratique, soit la participation du plus grand nombre de couches possibles de la société au choix de développement et de conservation à adopter par cette société, dans une perspective de bien commun.

À cet égard, «bien qu'extrêmement limitée», la procédure québécoise, dans les dossiers où on l'a utilisée, a facilité le développement de cette dimension démocratique, tout en permettant d'améliorer les projets soumis et de recommander, dans certains cas, le rejet des projets qui ne s'avéraient pas à l'avantage de la société québécoise, tant au niveau environnemental qu'économique.

UNE MUTATION DIFFICILE

Nous avons cru que le passage de notre société de l'industrie de la transformation à l'industrie de l'information allait diminuer la pression sur nos ressources. On entrevoyait une période dorée, avec le dépôt du rapport Brundtland, une période où, par consensus, avec l'aide de mécanismes comme le BAPE, notre société pourrait évoluer vers un développement plus viable ou durable, sans trop de heurts.

Malheureusement, cette nouvelle industrie de l'information connaît des ratés importants dans son implantation. Des intérêts opposés, des relations conflictuelles persistent en terme de pression sur les ressources. **L'État doit concilier son rôle de développeur économique en vue de créer des emplois durables avec celui de protecteur de l'environnement et des ressources et il n'arrive pas encore à gérer et à concilier ces deux rôles.**

On tente dans ce contexte, d'améliorer les processus d'évaluation environnementale. Toutefois, les amendements et les modifications projetés ne vont pas nécessairement, malgré les apparences, dans le sens d'un plus grand pouvoir des citoyens sur ces processus et d'une meilleure reconnaissance des organismes de réflexion et de consultation qui doivent aider l'État et l'ensemble des intervenants à trouver des solutions à des problèmes de plus en plus complexes.

LE PROTECTIONNISME VERT

Dans un contexte d'accords économiques internationaux, on assiste à la montée d'un «protectionnisme vert» dans des pays devenus beaucoup plus conscients de leur sécurité environnementale et des problèmes de pollution transfrontalière.

Ainsi, la CEE considère un projet d'éco-taxe sur le carbone. Le citoyen européen consomme actuellement «per capita» deux fois moins d'énergie que le citoyen nord-américain. Comme les pays européens sont devenus beaucoup plus performants au niveau énergétique, ils se montrent favorables à la création de cette nouvelle taxe qui viendrait diminuer la pression sur les ressources énergétiques. Peut-on les en blâmer ?

Le récent accord parallèle à l'ALÉNA sur l'environnement, même s'il ne s'agit que d'un accord de coopération volontaire qui «manque de dents», constitue un autre indice de cette montée du protectionnisme vert.

NOS OUTILS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La société québécoise s'est dotée d'outils de développement durable, dont un «outil démocratique», le BAPE. Actuellement, comme société, fait-on le choix d'un développement intensif à court terme, qui passe souvent par la sauvegarde des «canards boiteux» (souvent les plus polluants !), ou le choix d'intensifier notre réflexion par le biais d'organismes comme le BAPE, en favorisant une économie basée sur la pérennité des ressources ?

La tendance s'oriente malheureusement vers un développement économique à court terme plutôt que vers une confiance en des mécanismes de consultation démocratique, en vue de trouver des solutions plus avant-gardistes et plus intéressantes à long terme. On doit constater comment le gouvernement laisse détruire la réputation du BAPE, à la suite de ses rapports sur des projets comme Soligaz ou SM-3. On peut aussi craindre, avec la mise en oeuvre de la Loi 61, l'émergence

d'une «industrie de la soustraction» et d'une judiciarisation intensive de la procédure d'évaluation environnementale.

Pourtant, dans le contexte d'une compétition internationale accrue, il faut jouer la carte de l'excellence !

CONCLUSION

Le Gouvernement du Québec devrait renouveler sa confiance en des organismes comme le BAPE, au moment de définir les enjeux du développement. Il devrait confier au BAPE le mandat de tenir les futures audiences génériques, entre autres, sur les politiques de transport, sur le développement de l'agriculture, des mines et des forêts.

Il faut confirmer notre confiance à ces organismes qui aident à faire des choix et à développer la réflexion et qui ont permis à la société québécoise de s'imposer comme «leader» en évaluation environnementale, du moins dans les secteurs où l'examen public était permis.

Pour tirer son épingle du jeu, comme société moderne, le Québec ne peut s'en tenir à la «cheap energy», à la création de «jobs» à court terme, à la disparition de ses ressources naturelles. Au contraire !

LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES ET LA CRÉATION D'EMPLOIS

Plénière V: Des enjeux à cerner

Pierre Paquette
Secrétaire général
Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.)

Les centrales syndicales n'abordent pas nécessairement de façon identique les questions environnementales. Mais quand elles considèrent les impacts d'un développement économique compatible avec le respect de l'environnement, elles identifient toutes le même enjeu majeur: **l'emploi.**

TOUT AUTANT D'IMPACTS POSITIFS QUE NÉGATIFS

Les questions environnementales interviennent **négativement** sur l'emploi de deux façons.

Dans certains cas, des entreprises rationalisent leurs investissements, en vue de répondre aux normes environnementales imposées par l'achat de nouveaux équipements et l'implantation de nouvelles méthodes de production. Cette rationalisation des dépenses, en plus de freiner le développement quantitatif de l'entreprise, entraîne généralement l'abandon de certaines méthodes ou la fermeture de certaines unités de production et conséquemment des pertes d'emploi.

Dans d'autres cas, à tort ou à raison, des entreprises ne veulent pas (ou ne peuvent pas) «internaliser» les coûts des investissements nécessaires pour s'ajuster aux nouvelles normes environnementales et se retrouvent «contraintes», à plus ou moins long terme, à la fermeture.

Nous reconnaissons aussi les **impacts positifs** de l'environnement au niveau du développement économique. Les dépenses d'investissement que doivent faire les entreprises pour répondre aux nouvelles normes environnementales créent une **industrie de la dépollution** dont le développement de nouvelles technologies permet la création de nouveaux produits qui constituent un marché très prometteur.

L'application de normes environnementales très exigeantes peut aussi entraîner des économies d'énergie qui libèrent des capitaux pour d'autres activités de production créatrices d'emplois. De plus l'industrie de la dépollution, du recyclage et de la récupération crée des emplois de divers niveaux de qualification, ce qui s'avère intéressant en matière de programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Toutes les études connues, réalisées en Amérique du Nord et en Europe, à propos du bilan, en termes de création ou de perte d'emplois, de la mise en vigueur de normes environnementales plus strictes montrent un effet net relativement faible. On crée globalement à peu près autant d'emplois qu'on en perd.

On constate aussi que les politiques environnementales entraînent des répercussions négatives surtout dans les secteurs déjà en difficulté. Ainsi, dans l'industrie québécoise des pâtes et papiers, des facteurs comme les taux de change, les changements d'habitudes d'achat et de lecture de journaux par les consommateurs, les nouveaux types de papier utilisés ont joué un rôle beaucoup plus important que l'application de nouvelles normes environnementales dans les difficultés de ce secteur de l'activité économique.

L'INCERTITUDE, SOURCE DE RÉSISTANCE

Si les effets nets, au niveau de la création ou de la perte d'emplois, s'avèrent relativement négligeables, comment se fait-il qu'on oppose tant emploi et environnement dans nos débats de société ?

Au moment même où les préoccupations environnementales connaissent des développements importants dans les pays occidentaux, on constatait (depuis 1975) une montée constante du chômage chronique. De fait, après chaque récession, on se retrouve avec un taux de chômage élevé, de plus en plus difficile à réduire.

Les gens qui perdent leur emploi connaissent bien la difficulté de se trouver un nouvel emploi, conforme à leurs qualifications et comparable par ses conditions à l'emploi perdu. Dans un tel climat d'incertitude, même s'ils partagent en principe certaines préoccupations environnementales, ils manifestent une résistance importante et s'accrochent, à court terme, à leur emploi, en l'absence de perspective de nouveaux emplois.

Il faudra donc situer les préoccupations environnementales dans le cadre d'une perspective de plein emploi ou de création d'emplois. Si l'on n'affirme pas cette préoccupation majeure, sans qu'on la concilie avec la première, on vivra des affrontements de plus en plus importants et on constatera une polarisation de plus en plus grande au niveau des objectifs.

LES PRINCIPAUX PROBLÈMES

Un des problèmes majeurs demeure l'absence de mesures de soutien à la reconversion industrielle. Il n'existe aucun programme important pour soutenir, à la suite de la mise en vigueur de nouvelles normes environnementales, les travailleurs et les entreprises qui doivent se reconverter à d'autres activités. Il s'agit pourtant d'une condition essentielle d'un développement durable fondé sur deux objectifs majeurs, soit la pleine utilisation de l'ensemble des ressources humaines et le respect de l'environnement.

L'absence ou l'abondance d'informations sur les impacts des projets apparaît un autre élément problématique. Dans les deux cas, on érige un mur «d'ignorance» qui fonde l'incertitude, principal facteur de résistance.

Le gouvernement québécois et des entreprises contribuent souvent par leurs déclarations à maintenir cette opposition artificielle entre emploi et environnement. On a ainsi dans la promotion du projet de Grande-Baleine, fait miroiter la possibilité de création d'emplois à court terme (quelques centaines tout au plus, en fait !), sans aucune proportion avec les milliards nécessaires à la réalisation du projet, tout en occultant le véritable débat: a-t-on vraiment avantage comme société à investir plusieurs milliards dans la production d'électricité, compte tenu des problèmes que connaît (et que connaîtra) ce marché ?

CONCURRENCE ET LIBRE-ÉCHANGE

Les milieux syndicaux n'estiment pas satisfaisants les résultats atteints à l'occasion de négociations des accords parallèles à l'ALÉNA. Il reste beaucoup à faire au niveau des droits du travail (les grands perdants de ces négociations) et des normes environnementales (une préoccupation maintenant majeure de l'opinion publique). On devra imaginer de nouvelles institutions politiques à l'échelle nord-américaine allant dans le sens d'une plus grande justice sociale.

Après s'être opposés à l'ALÉ, les milieux syndicaux ont adopté une attitude plus communautaire que libre-échangiste dans le cas de l'ALÉNA qu'ils considèrent comme une étape insuffisante vers une intégration économique, sociale, et environnementale du continent nord-américain.

CONCILIER EMPLOI ET ENVIRONNEMENT

Pour les milieux syndicaux, il manque au Québec (et au Canada) des institutions où les différents partenaires sociaux vont pouvoir confronter leurs objectifs et leurs intérêts. On ne trouve malheureusement pas en matière d'emploi une institution comme le BAPE en matière d'environnement.

On ne peut plus considérer la création d'emplois comme le résultat indissociable de la croissance économique. Il nous faudra établir des lieux et des institutions de négociation entre tous les partenaires sociaux (dont les groupes environnementaux) en vue de dégager des solutions qui vont faire consensus.

CONCLUSION

Les milieux syndicaux se reconnaissent maintenant des responsabilités en matière d'environnement, de la même façon qu'ils l'ont fait en matière de santé et de sécurité au travail.

Ils doivent faire prendre conscience aux travailleurs que si leur milieu de travail pollue et compromet la qualité de l'environnement, les citoyens, à bon droit, vont demander la fermeture et le déménagement de l'usine. En vue de protéger leur emploi, les travailleurs doivent maintenant se préoccuper sérieusement de la qualité de l'environnement du milieu où se situe l'entreprise. Les milieux syndicaux se donnent de plus en plus cette mission. Beaucoup de travail reste à faire !

Il faut développer «ce terrain commun sur lequel on va pouvoir échanger davantage au cours des prochaines années.»

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE: SES ENJEUX

Plénière V: Des enjeux à cerner

Me Jean Roberge

Adjoint au directeur général

Association minière du Québec

(Membre du C.A. du Centre patronal de l'environnement du Québec)

Créé au début de l'année 1993, à l'instigation du Conseil du patronat du Québec, le Centre patronal de l'environnement regroupe déjà 41 membres corporatifs et 14 associations d'entreprises. Le Centre veut essentiellement constituer la voix des entreprises en matière d'environnement.

Pour le Centre patronal, la réforme québécoise de l'évaluation environnementale et le règlement qui la complète suggèrent surtout aux promoteurs éventuels de projets de nouveaux éléments d'incertitude.

L'évolution du concept même en constitue un bon exemple. On parlait d'évaluation d'impacts d'un projet ou d'une activité; on parle maintenant d'évaluation environnementale, un concept beaucoup plus large, aux facettes diversifiées, qui comporte plus d'incertitude que de précision.

L'ABSENCE DE CRITÈRES

On trouve dangereuse l'approche actuelle par laquelle le MENVIQ se limite à laisser le BAPE demander au public, sans critères précis, quels impacts il faudrait évaluer dans le cas de chaque projet particulier.

En plus de constituer une source importante d'incertitude pour le promoteur, cette approche comporte une forme de désengagement de la part du MENVIQ par rapport à l'évaluation d'impacts. Plutôt que d'affirmer son «leadership» en cette matière, le MENVIQ se contente de prendre bonne note des demandes du public pour chaque projet à l'étude. Le MENVIQ limiterait-il désormais sa propre expertise en matière d'évaluation d'impacts des projets et des activités, à laisser le public dicter les questions à poser et à demander à d'autres intervenants d'y répondre ? Avec une expertise aussi limitée, comment se comportera le MENVIQ lorsqu'il devra négocier avec le gouvernement fédéral ou avec d'autres provinces, états ou pays ?

HARMONISATION ET ZONES GRISES

Chaque palier de gouvernement veut se doter le plus vite possible de ses propres règlements en matière de protection de l'environnement, avec des normes et des approches plus ou moins différentes, sans souci d'harmonisation. Cette tendance crée aussi beaucoup d'incertitude pour les promoteurs de projets et entraîne inévitablement une judiciarisation croissante. Comment respecter les normes de deux règlements différents, parfois tout à fait contradictoires ?

Il ne devrait pourtant pas être tellement difficile de s'entendre, surtout lorsque l'objectif environnemental est le même ! Il suffirait que **chacun joue son rôle à l'intérieur de sa zone de juridiction** et qu'on convienne d'un seul règlement par situation problématique. Quand il s'agirait d'une question de juridiction provinciale, le règlement québécois devrait s'appliquer. Quand il s'agirait clairement d'une question de juridiction fédérale, le règlement fédéral s'appliquerait. Il faudrait d'ailleurs **reconnaître au Québec sa capacité de prendre en charge les questions environnementales sur son territoire** et de rédiger des règlements à ce sujet.

JUSTIFICATION DES PROJETS ET DÉLAIS

Il apparaît dangereux, «tant pour le développement économique que pour l'environnement», de demander à un promoteur de justifier sa raison d'être. Il demeure légitime d'exiger d'un promoteur qu'il justifie le lieu où il projette d'implanter une usine. Mais si un promoteur estime qu'il peut, de façon concurrentielle, réaliser telle activité ou entreprendre telle production, il est normal qu'il puisse le faire dans un contexte de libre entreprise.

Enfin, la question des **délais** (qui pourraient atteindre 36 mois avec la réforme actuelle) nécessaires pour réaliser l'évaluation environnementale d'un projet demeure une **source importante d'inquiétude et d'incertitude**. Quel investisseur pourra maintenir une étude de faisabilité pendant si longtemps, sans devoir y apporter des modifications plus ou moins importantes ? Dans un contexte de mondialisation croissante de l'activité économique, les investisseurs hésiteront sûrement à venir au Québec, s'ils doivent consacrer au moins trois ans à obtenir l'autorisation d'y réaliser leur projet.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES**Plénière V: Des enjeux à cerner**

LUC OUIMET (B.C.M.): À ce stade, il faut mettre en oeuvre des mécanismes qui nous permettront d'atteindre et de concilier trois objectifs, soit:

- le souci d'améliorer l'efficacité de la procédure d'évaluation environnementale;
- la sauvegarde du caractère démocratique de la démarche;
- l'identification de perspectives à court et à long terme de développement économique.

Dans un contexte de rareté des ressources financières, il devient encore plus nécessaire d'examiner comment on va investir dans un projet des sommes qui atteignent parfois des milliards. Il nous faut des grilles d'analyse plus complexes qui tiennent compte à la fois des gens et du milieu, des avantages à court et à moyen ou long terme du projet de même que d'hypothèses de rendement. Il ne suffit plus d'affirmer son choix de modèle de développement économique, tout en occultant les difficultés et les problèmes, pour affronter la compétition internationale. Il vaut mieux élucider les problèmes et y trouver les meilleures solutions, en intégrant les aspects de protection de l'environnement, de création d'emplois et de rendement.

Jusqu'ici, l'État, les promoteurs et les citoyens ont investi beaucoup d'énergie en évaluation environnementale, le plus souvent en pure perte, car les audiences publiques, surtout dans le cas des projets à caractère récurrent (construction de routes, de lignes électriques...) ont rarement servi de précédents. On n'a tiré des rapports d'évaluation que peu d'enseignements et de leçons qu'on aurait pu intégrer dans nos façons de faire et dans l'élaboration d'autres projets.

Nous avons sérieusement éprouvé notre méthode de questionnement; il nous manque maintenant des mécanismes pour aborder la problématique du développement. Quelles pistes peut-on dégager à cet égard ?

CHRISTIAN SIMARD: Il nous faut un système clair et efficace d'audiences génériques, qui nous permettra de réaliser les «arbitrages sociaux» nécessaires à propos de nos politiques de développement industriel. Après un débat public sur un projet de politique, on saura quel type de développement et quels projets nous acceptons comme société, sans que cela devienne une règle absolue toutefois. Le promoteur de projets saura où l'on veut aller et il évitera de soumettre à l'analyse de mauvais projets, dans un contexte de développement atomisé qui ne se fonde sur aucune orientation d'ensemble.

L'audience générique nous permettrait donc, en nous donnant des balises, de réduire les délais d'évaluation et d'approbation de projets particuliers. On éliminerait ainsi les «procédures d'opérette» pour des projets déjà assurés d'une autorisation préalable ou d'une exemption d'évaluation environnementale pour des «motifs d'intérêt public». !

Nous devrions également nous doter d'un système de bilans environnementaux, afin d'éviter de nous créer des «bombes à retardement» comme en connaissent maintenant certains pays de l'Europe de l'Est.

Le parc industriel de Bécancour, qui grossit sans cesse, devrait, par exemple, faire l'objet d'un tel bilan. Quels types d'industries peut-il accueillir, par rapport à celles déjà implantées, et pendant combien de temps ? Dans quelles limites et avec quelles mesures d'atténuation ?

Les audiences génériques comme les bilans environnementaux, bien loin de mettre notre développement industriel en péril, aideraient à l'orienter par des balises qui simplifieraient et accéléreraient l'étude et l'acceptation de nouveaux projets.

PIERRE PAQUETTE: Actuellement, on parle d'emploi à partir d'audiences publiques sur l'environnement. Dans ce contexte, l'emploi devient surtout un prétexte, soit pour bloquer, soit pour accélérer des projets. Il faudrait trouver une façon d'intégrer les deux préoccupations - emploi et environnement - au même niveau.

On voit maintenant les banques exiger des promoteurs des «audits» environnementaux avant de leur consentir un prêt pour des projets. Elles veulent ainsi éviter de mauvaises créances, à la suite de faillites dues à des problèmes environnementaux. Cependant, aucune banque ne demande encore aux entreprises, avant de leur prêter, des «audits» sur la formation professionnelle de leurs ressources humaines. On néglige cette dimension et pourtant, dans le contexte économique actuel, une entreprise ne peut demeurer viable et compétitive sans formation continue de son personnel.

Compte tenu des polarisations actuelles, il faut définir un projet global de développement, respectueux de l'environnement ainsi que de divers autres objectifs sociaux, dont la création d'emplois, articulé en étapes réalistes et susceptibles de prendre en considération les situations et les besoins spécifiques des régions et des secteurs. Il nous faut à cette fin des institutions qui n'existent pas actuellement.

L'environnement demeure probablement le secteur où l'on a le mieux compris la nécessité non seulement de la démocratie formelle, mais aussi de la démocratie de participation, avec les pièges qu'elle comporte toutefois !

ANDRÉ DELISLE: Il nous faudrait une audience générique sur les évaluations environnementales ! La procédure d'évaluation devient de plus en plus efficace en termes de poids moral et de contribution des citoyens. En même temps, on constate chez les promoteurs de projets une résistance de plus en plus perceptible à la procédure. Cette résistance passe par un débat subtil sur la légitimité même de la contribution des citoyens à l'amélioration environnementale des projets et par un fignolage de règlements qui entraînent la parcellisation des contributions du public dans un ensemble de procédures plus ou moins complexes.

Il faudra travailler sur les attitudes d'écoute de ceux qui soumettent des projets à la procédure. Les promoteurs et les décideurs considèrent-ils que la procédure actuelle d'évaluation environnementale constitue une démarche socialement légitime de bonification des projets, voulue par une tranche importante de la population ? Il faut s'assurer de cette volonté d'écoute, de cette volonté de dialogue et de conciliation de la part de toutes les parties, en vue de l'amélioration des projets.

L'opposition actuelle entre emploi et environnement nous mène à un faux débat. Par une meilleure conciliation des valeurs environnementales et économiques, on créera de l'emploi diversifié pour des personnes qui travailleront dans des conditions dignes et dans des entreprises viables à long terme.

JEAN ROBERGE: On aurait avantage à faire des audiences publiques sur des catégories de projets. On allégerait ainsi le fardeau des promoteurs de tels projets. On devrait évaluer les dépenses consacrées à des audiences publiques, à des études et à des recherches sur l'environnement et leurs retombées, en éléments qualitatifs et quantitatifs. En quoi l'environnement se porte-t-il mieux après tout cela ?

DAPHNA CASTEL (Mouvement Au Courant): En principe, les ressources «appartiennent» à la société, tout comme les impacts environnementaux que leur développement va entraîner. L'examen d'un projet doit donc permettre de démontrer sa rentabilité tout autant du point de vue de l'intérêt public que de celui du promoteur.

L'exemple de Grande-Baleine illustre bien la problématique environnementale. En 1989, on évoquait la nécessité éventuelle de «l'éclairage à la chandelle», si l'on ne commençait pas les travaux dès janvier 1990. Pourtant, en cette fin d'année 1993, il reste encore, à propos de ce projet, plusieurs questions à élucider, en termes de développement des ressources, de création d'emplois et de divers autres aspects. On réalisera peut-être, au moment d'établir un bilan, que Grande-Baleine ne répond pas à l'intérêt public à long terme et on en abandonnera la réalisation.

Il me semble qu'il faut surtout se demander où en serait l'environnement, si l'on n'avait pas consacré des ressources à des audiences et à des études.

JEAN ROBERGE: Voilà une question typique des questions qu'on pose en environnement: prouvez-nous que tel projet n'entraînera pas telles conséquences ou que telle hypothèse ne se réalisera pas. Comment faire une telle preuve ? À rechercher des choix environnementaux toujours meilleurs, on oppose la conservation d'un paysage à la construction d'une route, d'un aéroport ou d'une entreprise. On présume que la réalisation d'une nouvelle phase d'un projet accentuera le changement du goût de la viande de caribou, que tel projet de dragage influencera le comportement des baleines. Le promoteur doit réfuter de telles assertions, ce qu'il n'arrive pas nécessairement à faire.

Il faudrait se poser des questions qui permettent de mettre en évidence les aspects positifs d'un projet: en quoi répond-il aux besoins de la société ? On ne devrait pas laisser les seules valeurs environnementales nous dicter nos choix de société. D'ailleurs, les promoteurs tiennent maintenant compte correctement des questions environnementales dans l'élaboration de leurs projets.

DAPHNA CASTEL: Des exemples, comme celui du changement de goût de la viande de caribou, «trivialisent» le processus d'examen public. Ce processus doit considérer toutes les questions qui intéressent la société, dont l'environnement, mais aussi l'emploi, le développement industriel et technologique, de façon claire et démocratique, pour qu'on puisse établir une évaluation sérieuse des conséquences de la réalisation d'un projet. Il s'agit de bien plus que de la beauté d'un paysage ! On n'a qu'à regarder les conséquences du développement minier du Québec, pour constater comment les promoteurs de projets dans ce secteur tenaient compte des préoccupations environnementales et des aspects sociaux !

CHRISTIAN SIMARD: L'évaluation environnementale permet de bonifier un projet et conséquemment de passer la route ailleurs afin de préserver un paysage, sans verser dans la

caricature ! Le secteur minier tend à bonifier ses pratiques d'évaluation environnementale. Mais soustrait jusqu'à maintenant à toute audience publique, il doit faire du rattrapage. Son «passif environnemental énorme» ne peut servir de modèle de développement durable au Québec !

RAYNALD BEAUCHEMIN (Ingénieur autonome): Devrait-on plafonner le montant consacré à l'étude d'un projet ?

JEAN ROBERGE: Il paraît difficile et dangereux de plafonner a priori un tel montant. Il vaudrait mieux contrôler les dépenses et surtout circonscrire les questions soumises à la procédure.

CHRISTIAN SIMARD: Il faut plutôt développer de nouvelles façons de présenter et de communiquer les données, sous forme de rapports synthèses qui simplifient l'information et la rendent accessible aux citoyens, sans nuire à la qualité et à la validité des données.

ANDRÉ DELISLE: Une rationalisation des documents soumis à l'examen public s'impose. Des réglementations américaines limitent à 60 pages le dossier soumis au public et à 200 pages les études techniques qui le complètent.

Il faut toutefois souligner que la proportion du budget d'un projet consacrée à l'évaluation environnementale n'est pas très élevée et que celle accordée en plus à l'examen public demeure encore négligeable.

Il faut surtout faire comprendre à ceux qui élaborent les projets et font les études d'impacts qu'un mauvais projet coûte toujours trop cher ! On ne peut concevoir un bon projet qu'en fonction des nouvelles valeurs environnementales et des préoccupations de la société. Si l'on ne veut pas élaborer un projet et prendre des décisions en fonction de ces valeurs et de ces préoccupations, on estimera toujours que ça coûte trop cher. Et si l'on ne le fait pas, compte tenu des fortes contestations possibles, ça va coûter de plus en plus cher !

VOLVOX ET LA PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE

Session séquentielle

Benoît Julien

Conseiller à la programmation scientifique

Centre de recherche VOLVOX

Le système VOLVOX tient son nom de cette algue verte des eaux douces qui vit en colonie. Conforme à ce symbole, VOLVOX permet l'intégration des composantes informatiques utiles pour les décideurs en environnement.

Le projet vise plus spécifiquement à établir un environnement informatisé permettant le développement de systèmes intégrés d'aide à la décision (SIAD). Comme il faut des cibles précises pour le développement de tels systèmes, on a privilégié cinq domaines, soit la planification environnementale, la gestion du territoire, la gestion de crise, la gestion du risque et le suivi environnemental.

La force du projet VOLVOX réside dans l'originalité de ses composantes individuelles et surtout dans leur intégration pour fournir à ses usagers un environnement informatique uniforme et suffisamment flexible. On veut produire des outils bien adaptés aux besoins des intervenants en planification environnementale, à partir de leurs outils existants. On ne cherche donc pas à inciter un client à mettre de côté son environnement informatique et ses outils et à lui proposer un modèle entièrement nouveau qui l'obligerait à revoir l'ensemble de ses habitudes de travail. On privilégie plutôt l'approche d'analyser les besoins des usagers, de prendre leurs outils existants et de les intégrer au schème VOLVOX pour aider à la planification environnementale.

LE CONSORTIUM VOLVOX

Le consortium se compose de cinq compagnies québécoises, dont le maître d'oeuvre C.G.I., une firme de consultants en informatique. Au coeur du consortium, le Centre de recherche VOLVOX assure la coordination et l'intégration des activités des cinq composantes.

Il s'agit d'un projet d'une durée de trois ans et demi, doté d'un budget de 38,5 millions. Donc, c'est un projet de grande envergure, le plus important du genre actuellement en Amérique du Nord.

LA PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE

La planification environnementale peut se définir comme un processus qui vise à s'assurer que toutes les considérations environnementales sont adéquatement prises en compte lors de la

préparation d'un projet ou d'une politique. Il s'agit donc d'une phase critique du processus de décision en environnement qui se situe en amont de la décision finale.

On travaille d'abord à identifier les objectifs du projet, puis à en définir les problèmes pour les intervenants et le territoire touché, de façon à produire des alternatives (des scénarios) qui vont répondre aux besoins formulés. Puis on réduit les scénarios à un nombre gérable et représentatif des alternatives importantes. Finalement, on s'attaque à la tâche majeure et complexe d'évaluation économique, sociale, environnementale et technique de chacune des alternatives importantes retenues, avant d'en venir à une décision.

Le support informatique permet de bien identifier les étapes qui mènent à la réalisation d'une étude d'impacts ainsi que les personnes et les outils nécessaires à l'exécution de ses différentes phases. Une telle approche permet la **systematisation et l'uniformisation du processus de réalisation** dans le cadre des politiques et des modes de gestion de l'entreprise.

Il faut donc encadrer et supporter les étapes de planification dans un contexte où doivent intervenir un grand volume d'informations quantitatives et qualitatives et des spécialistes de plusieurs disciplines:

- en s'intégrant à l'environnement informatique et bureautique existant;
- en rendant disponibles des outils de pointe qui permettent la comparaison d'alternatives par la méthode d'analyse multicritère;
- en facilitant la gestion du volume énorme de documents et d'informations;
- en facilitant l'analyse de l'information et sa synthèse;
- en permettant la prédiction des impacts par la représentation des phénomènes physiques de l'écosystème affecté.

Essentiellement donc, le système VOLVOX fournit un **cadre intégrateur des modèles existants** et les rend disponibles pour un processus de décision divisé en étapes.

LES COMPOSANTES DU SYSTÈME VOLVOX

Au centre du système se trouve un **gestionnaire de processus de décision**. Il s'agit d'un outil informatique qui permet aux intervenants de décomposer leur tâche en étapes et en sous-étapes et de greffer à ces étapes les outils informatiques nécessaires, de façon à organiser et à structurer le processus décisionnel.

Jumelés au gestionnaire de processus, une série d'outils informatiques, les composantes du système, dont:

- le carnet de projet qui assure la sauvegarde de toutes les tâches réalisées (textes, tableaux, cartes...) en vue de la production de l'étude d'impacts;
- le bibliothécaire qui rend accessibles, même à distance, toutes les sources d'informations intéressantes à consulter;
- l'atlas qui fait la gestion des cartes et des documents géoréférentiels;
- des explorateurs, l'un pour les cartes sectorielles, l'autre pour les représentations matricielles;
- un visualisateur en trois dimensions qui permet de situer les impacts dans un environnement précis;
- un simulateur hydrodynamique qui permet de mettre à profit une architecture parallèle pour la résolution de problèmes complexes;
- des bibliothèques de calcul parallèle pour offrir aux usagers de programmation ou de modélisation plusieurs processus pour faire des calculs sur un médium informatique.

On peut également intégrer au système VOLVOX des outils déjà en place chez l'utilisateur. De plus, les composantes du système s'intègrent et communiquent entre elles, au niveau d'une base informatique de gestion de l'information et d'exploration graphique.

UN PROTOTYPE D'ESSAI ET DE VALIDATION

Actuellement, le consortium développe un prototype d'essai et de validation des concepts mis de l'avant à partir de l'évaluation environnementale d'un projet réel de ligne de transmission et de poste de distribution, projet actuellement en phase de réalisation. On veut ainsi éviter qu'un système de cette envergure perde contact avec les besoins des usagers et poursuive un développement technologique plus ou moins pertinent («technology oriented») plutôt que la résolution des problèmes des usagers éventuels («problem oriented»). On réutilise une étude d'impacts déjà faite et on essaie de voir dans quelle mesure le système VOLVOX aurait pu améliorer cette évaluation. On veut ainsi préciser et valider les concepts sous-jacents au système et, si possible, les raffiner.

CONCLUSION

VOLVOX constitue actuellement le projet le plus important en terme de mobilisation de ressources dans le domaine de la prise de décision en environnement. Son idée-maîtresse consiste à développer des systèmes intégrés d'aide à la décision (SIAD) qui vont répondre à des problématiques environnementales concrètes et aux besoins de ses usagers de pouvoir intégrer différents outils informatiques dans l'exécution du processus d'évaluation d'impacts. Il vise à augmenter la qualité des évaluations environnementales en rendant le processus plus systématique et à réduire les coûts et le temps d'exécution, tout en maintenant la qualité de l'analyse. Il cherche essentiellement à s'intégrer à un environnement informatique existant, tout en proposant des outils additionnels pour réaliser la planification environnementale.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES

Session séquentielle: VOLVOX et la planification environnementale

GILLES BOLDUC (Consultant): Ce projet débouchera-t-il sur un produit commercialisable ?

BENOIT JULIEN: Oui, mais dans les faits, cela représente non seulement un produit mais aussi des services parce que l'idée est de développer des systèmes intégrés d'aide à la décision. Il n'est pas possible d'avoir un seul produit qui répond à tous les besoins. Le produit consiste en des composantes de base qui permettent de réaliser des SIAD et les services consistent à produire un SIAD pour les clients qui ont suffisamment d'expertise pour ne vouloir que les outils.

PIERRE SENÉCAL (Hydro-Québec): Ma première question est la suivante: vous n'avez pas parlé de la constitution de réseaux. À l'heure actuelle, l'élaboration d'études d'impacts implique des intervenants qui sont localisés dans plusieurs villes différentes et qui travaillent ensemble sur des textes, des tableaux ou des cartes. Est-ce qu'il existe un système qui permettrait de faciliter les échanges entre eux ? La deuxième question est la suivante: Est-ce que le système est assez souple pour qu'éventuellement, il puisse être facilement adapté pour les utilisateurs ou si on doit avoir constamment à nos côtés un informaticien pour opérer le système ? La question est importante surtout pour de plus petits projets où les budgets sont limités.

BENOIT JULIEN: Pour répondre à votre première question, j'ai souligné tantôt qu'il y avait justement un besoin pour répondre à la tâche d'évaluation qui regroupe souvent des intervenants de différentes disciplines et qui ne travaillent pas nécessairement au même endroit physique. Le groupe CGI travaille déjà à mettre sur pied des moyens de communication multi-média, pour permettre aux gens d'interagir à leur propre poste de travail, en accédant à un même logiciel.

La deuxième question est importante. L'aspect «réutilisation» d'un SIAD est essentiel. L'idée est d'offrir non seulement un outil qui sera bien adapté aux besoins d'un usager, mais aussi un outil qui sera réutilisé par la suite par ce même usager, sans intervention extérieure, pour d'autres projets similaires. Il devient avantageux d'utiliser ce médium parce qu'on peut faire l'archivage de ces projets et même se servir de la décomposition par étapes qui a été faite dans le passé pour s'en inspirer et le raffiner de plus en plus. Cela nous permet donc d'améliorer la qualité de nos études. Il est évident qu'il y a une différence entre le développement d'un SIAD pour une évaluation de projet de lignes et celui d'un SIAD pour la localisation d'un site d'enfouissement, parce que les deux systèmes font intervenir des éléments tout-à-fait différents, même si ce sont deux problématiques d'évaluation environnementale. Il s'agit de développer et d'utiliser un SIAD propre aux projets de même nature.

LA MÉTHODE D'ÉTUDE DU PAYSAGE POUR LES PROJETS DE LIGNES ET DE POSTES DE TRANSPORT ET DE RÉPARTITION

Session séquentielle

Élaine Genest

Architecte paysagiste et aménagiste
Groupe Viau/Dessau Environnement

Guy Moisan

Conseiller en recherche scientifique
Service Ressources et Aménagement du territoire
Vice-présidence Environnement, Hydro-Québec

CONTEXTE D'ÉLABORATION DE LA MÉTHODE D'ÉTUDE DU PAYSAGE

Depuis plusieurs années, Hydro-Québec intègre l'étude du paysage particulièrement pour les projets de lignes de transport et de postes. En 1989, un atelier de réflexion a mené à la reconnaissance du paysage en tant que ressource, au même titre que la forêt, la faune... Le paysage méritait donc d'être connu, protégé et mis en valeur. En 1992, Hydro-Québec jetait les bases d'une nouvelle méthode à la suite de nombreuses recherches en la matière. Et cette méthode est validée cette année, dans le cadre d'avant-projets en répartition. Une recherche appliquée de cartographie informatisée des paysages du Québec est en cours, pour procéder à un inventaire systématisé des paysages québécois.

PRINCIPES DIRECTEURS

Reconnue comme une ressource, le paysage est un concept intégrateur en matière de gestion du territoire. On reconnaît le paysage dans toutes ses dimensions à la fois concrète, visuelle et symbolique. On reconnaît les enjeux relatifs à l'implantation d'équipements dans le paysage à toutes les étapes et phases de la planification d'un projet. Et on prend en compte l'ensemble des règles de composition de paysage en visant l'intégration optimale des équipements dans le milieu.

Les principes sous-tendant la méthode sont les suivants:

- a) **privilégier l'approche scientifique**, c'est-à-dire systématique (passer de l'inventaire à l'analyse de façon logique et cohérente), intelligible (facilité d'utilisation) et reproductible (aboutir à des résultats comparables dans la mesure où l'étude est réalisée avec la même méthode, sur un même objet et dans un même milieu par des personnes différentes).
- b) **flexibilité**: la méthode doit s'appliquer à tout type de postes et de lignes de transport et de répartition et elle doit aussi s'appliquer à n'importe quel milieu du territoire, y compris celui du Nord, exception faite du milieu urbain qui fait l'objet d'un développement méthodologique distinct à l'heure actuelle.

On a tenu à développer un **vocabulaire spécifique** dans la méthode d'étude du paysage qui vient harmoniser les différentes démarches utilisées auparavant et qui tend à éviter les difficultés de comparaison et d'analyse à partir des études d'impacts effectuées par des consultants dont la méthode et le vocabulaire diffèrent.

LA DÉMARCHE DE L'ÉTUDE DU PAYSAGE

La méthode d'étude du paysage apparaît à l'étape d'avant-projet, aux phases I et II, du vaste processus d'étude de localisation et d'impact de projets de lignes et de postes électriques, qui comporte 4 étapes principales: planification; avant-projet (Phases I et II); projet; exploitation.

La démarche de l'étude du paysage consiste en 6 activités majeures:

- 1) **Problématique et programme d'inventaire** (où les enjeux sont identifiés)
- 2) **Inventaire:**
 - a) relevés des éléments environnementaux pertinents basés sur des éléments concrets (composantes physiques concrètes);
 - b) relevés des valeurs et des préoccupations du milieu (enquête sur le terrain pour identifier les paysages valorisés par la population et les raisons qui motivent leur choix);
 - c) inventaire du paysage (par dégrossissement): paysages régionaux, paysages types, unités de paysage et leurs champs visuels et enfin, éléments particuliers du paysage.
- 3) **Analyse et classement:**

L'analyse de la sensibilité ou de la résistance est basée sur la prise en compte des deux critères fondamentaux que sont l'impact appréhendé et la valeur accordée au paysage.
- 4) **Élaboration des variantes:**

Cette activité est capitale dans le processus. Car il est fondamental de respecter les critères de localisation suggérés pour en arriver à une intégration optimale des équipements au paysage.
- 5) **Analyse comparative des variantes:**

Cet exercice est réalisé en vue de dégager la variante préférable du point de vue environnemental et technoeconomique.
- 6) **L'évaluation définitive des impacts visuels** se réalise à la phase II de l'avant-projet:

Il s'agit ici de dégager l'importance de l'impact visuel de la variante retenue et de déterminer les mesures d'atténuation requises en vue de minimiser les impacts prévus. L'importance de l'impact est déterminée par le degré de résistance de l'unité de paysage, le degré d'intégration et de perception de l'équipement.

Pour en savoir plus sur le sujet:

LE GROUPE VIAU INC. en collaboration avec LE GROUPE CONSEIL ENTRACO INC. (1993), Méthode d'étude du paysage pour les projets de lignes et de postes de transport et de répartition - Document synthèse. Pour le service Ressources et Aménagement du territoire, direction Recherche et Encadrements, Vice-présidence Environnement, Hydro-Québec, 26 pages et annexes.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES

Session séquentielle: Méthode d'étude du paysage

LUC OUMET (B.C.M.): Dans l'évaluation des impacts visuels, dans le choix des variantes, quel est le poids spécifique des impacts visuels par rapport à l'ensemble des données qui doivent servir à déterminer la variante préférable ?

ÉLAINE GENEST: La méthode ne prévoit pas de poids particulier. À chaque projet, d'après les enjeux qui sont soulevés par un projet, ce poids est ajusté en conséquence.

LUC OUMET: Est-ce qu'il y a des variations de poids dépendant du milieu récepteur ? Quand vous faites allusion aux problématiques, à quels types de problématiques pensez-vous ?

ÉLAINE GENEST: Par exemple, dans le cas de la traversée du fleuve Saint-Laurent, l'enjeu visuel est sûrement important et devrait être pris en compte d'une façon absolue lors de l'évaluation des impacts. Si on traverse une petite rivière dans le grand Nord, il est possible que l'enjeu soit moins important.

LUC OUMET: Je me réjouis de voir le chemin parcouru depuis la fin des années 70 - où j'avais eu l'occasion de participer à la localisation de la 3e ligne du réseau de transport de la Baie James - jusqu'à maintenant, et de la façon dont on intègre les analyses d'impacts visuels dans le choix des variantes. Par ailleurs, on a laissé entrevoir tantôt, que cette méthode pouvait être appliquée à différents types d'équipements ou d'interventions, sauf dans le cas du milieu urbain. Or au Québec, il y a toujours une espèce d'interaction entre des réglementations définissant des normes quant à la façon d'intervenir - je pense, par exemple, aux règlements sur la gestion des déchets solides - et une approche d'évaluation d'impacts, qui fait une évaluation des données d'un problème ou d'un projet particulier. Dans les règlements sur les déchets solides, il y a des propositions pour surélever le sol de 10 mètres au-dessus du profil original, donc, c'est une permission qui est déjà accordée. Il n'y a pas d'évaluation d'impacts d'une norme comme celle-là, dans l'élaboration du règlement.

Est-ce qu'on ne pourrait pas et est-ce qu'on ne devrait pas adopter une approche comme celle que vous proposez dans des décisions et des émissions de permis comme dans le cas de la gestion des déchets ? C'est incroyable de penser que pour une ligne de 120 kV, on fait cette démarche-là alors que dans un milieu où on utilise le paysage pour des fins de développement économique durable (développement récréo-touristique), on peut avoir un impact visuel extrêmement fort sans que cet

impact soit évalué. Est-ce que cette méthode pourrait être utilisée pour compléter les règlements dans l'application des normes concernant des modifications de paysage ?

ÉLAINE GENEST: Vous avez parfaitement raison. Le paysage est une donnée importante dans le développement durable et c'est un concept tout à fait nouveau. Depuis quelques années, on se penche sur le paysage, à tous les niveaux du développement urbain ou régional qui devraient être pris en compte dans les projets de réglementation municipale.

GILLES BOLDUC (Consultant): Il existe depuis quelques années une prise de conscience de plus en plus grande du paysage, de la part des MRC en particulier. Déjà dans le premier schéma d'aménagement, on les obligeait à identifier des sites d'intérêt particulier dans leur propre milieu. Dans la nouvelle génération de schémas à venir, cette notion est appelée à être précisée davantage pour la protection et la mise en valeur du paysage.

HARMONISATION DES PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Session séquentielle

Catherine Chauvin et Gilles Barchman

Ingénieurs consultants
Environnement Illimité inc.

En avril 1993, la Commission des Communautés européennes a remis le rapport sur l'implantation de la Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette directive vise, entre autres, à harmoniser les procédures d'évaluation environnementale et à réglementer les catégories de projets susceptibles d'avoir des impacts importants sur l'environnement chez les États membres. Le rapport fait l'état de la conformité des dispositions réglementaires adoptées par les 12 pays de la Communauté et des difficultés que soulève son implantation.

La procédure d'évaluation environnementale est comparable à celle que l'on prévoit appliquer au Québec, avec notamment la distinction entre des projets obligatoirement soumis et d'autres qui le sont possiblement selon leurs caractéristiques. La Directive est un instrument légal relativement court puisqu'elle contient seulement 14 articles et trois annexes. Son champ d'application englobe une large partie des politiques environnementales de la Communauté européenne. Elle a pour objet d'encadrer le processus d'évaluation environnementale pour des projets spécifiques et laisse à la discrétion des États membres la forme et les moyens de sa transposition dans leurs dispositions réglementaires et leurs procédures administratives.

La Directive possède trois caractéristiques fondamentales: elle se veut un outil **anticipatif**, car un de ses objectifs majeurs est de s'assurer que les incidences sur l'environnement de certains projets sont prises en compte le plus tôt possible dans tous les processus techniques de planification et de décision. C'est également un outil **intégrateur**, car il privilégie l'approche pluridisciplinaire en tenant compte des interactions des effets sur tous les milieux concernés, tout en respectant les principes du développement durable. Elle se veut un outil complet, de la planification au suivi, en permettant un maximum d'échanges entre les maîtres d'oeuvre, les institutions, les autorités publiques et les divers publics concernés. C'est enfin outil **technique et participatif**, car les justifications environnementales du projet doivent être supportées scientifiquement et la consultation des autorités compétentes et du public sont nécessaires à une prise de décision concertée et avisée.

L'objectif de la Directive n'est pas d'imposer une réglementation uniforme par le biais de la Communauté, mais plutôt de s'assurer que les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement soient similaires. Les pays de la Communauté ont des historiques de préoccupations environnementales bien différents. Pour certains, la Directive est venue bousculer ou se superposer à des systèmes de délivrance de permis qui existaient parfois depuis longtemps et qui relevaient de compétences très variées. Pour d'autres, généralement moins industrialisés, elle a permis de combler un vide légal, et put être adoptée presque telle quelle. Cependant alors, l'expertise est généralement inexistante et sa mise en pratique peut rencontrer des difficultés.

Les procédures d'évaluation environnementale restent donc originales dans tous les États membres. Elles paraissent encore souvent incomplètes sur les plans de la consultation des autorités compétentes, du public et des autres États membres, et des étapes de suivi et de surveillance environnementaux. L'harmonisation des procédures reste toutefois un objectif de la Communauté européenne, et sa réalisation est en bonne voie.

NOTE: Le texte intégral de l'exposé est disponible sur demande à l'A.Q.E.I.

PÉRIODE DE QUESTIONS ET DE COMMENTAIRES

Session séquentielle: Harmonisation des processus d'évaluation environn. au sein de la CEE

LUC BEAUDIN (Consultant autonome): Quelle définition a-t-on donnée à l'environnement, une définition étroite ou large qui inclut les composantes socio-économiques, culturelles et sociales ? Quels sont les problèmes d'harmonisation que la CEE a connu ?

GILLES BARCHMAN: La définition de l'environnement semble très large. La Directive donne les éléments suivants sur lesquels les effets directs et indirects du projet doivent être évalués: l'homme, la faune et la flore: le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage; l'interaction entre les facteurs visés précédemment; les biens matériels et le patrimoine culturel.

En ce qui a trait à l'harmonisation, il existe encore des problèmes. Qu'il suffise de mentionner que les études préparatoires ont pris plus de 10 ans avant que la Directive ne soit finalement acceptée par tous les États membres en 1993, et le processus n'est pas encore terminé.

CLAIRE BINET (U.P.A.): Au niveau de la procédure de décision, j'ai cru comprendre qu'il fallait qu'on intègre dans cette procédure, les avis recueillis et les analyses. Est-ce que ça veut dire que les gouvernements sont liés jusqu'à un certain point par les constats qui y sont faits ?

GILLES BARCHMAN: La Directive exige, dans un de ses articles et dans son préambule, que des dispositions légales soient prises afin que les résultats de la consultation publique soient intégrés à la décision. Et cette décision doit être également rendue publique et communiquée avec les motivations et les critères de décision.