

Panel

Rôle de l'évaluation environnementale dans la transition énergétique à l'heure des grands projets.

Notes de positionnement

Par Pierre André
Professeur honoraire, Dép. de géographie
Université de Montréal

Participant au panel, Notes introductives de positionnement au débat, Congrès de l'AQÉI, Drummondville, Québec, 27-28 octobre 2023.

Nous sommes en état de crises : climatique et écologique pour nous limiter à ces deux dimensions. Tant individuellement que collectivement, nous devons mettre l'épaule à la roue pour coconstruire un nouveau modèle de développement. Les décisions pressent pour tendre rapidement vers une transition énergétique, pour stimuler le virage vers une économie verte et pour atteindre nos cibles de réduction de GES.

Toutefois, « l'urgence n'est pas toujours bonne conseillère ». Comme l'arbre qui cache la forêt, elle attire trop souvent l'attention sur un aspect du problème et de sa résolution, parfois au détriment d'une vision plus large de la situation et des incidences de nos actions sur le système socioécologique¹. Pour moi, l'évaluation environnementale a un rôle majeur à jouer dans l'accompagnement des décisions au regard de la planification et de l'opérationnalisation de la transition énergétique et du virage vers une économie verte. Comment cela peut-il s'opérer? J'e répondrai à cette question en 3 points.

Point 1. L'essentiel ÉES pour accompagner les décisions stratégiques

Décider est un acte courageux. La décision dépend des opportunités qui se présentent en contexte de crises, ainsi que de la volonté de changement exprimée par les parties prenantes et de la compétition entre nations ou organisations pour mobiliser les fonds nécessaires à sa réalisation. Elle repose sur l'analyse et la prise en compte de facteurs économiques, financiers, politiques etc. Mais les facteurs de l'environnement naturel et humain, incluant les incidences des décisions sur le système socioécologique, sont-ils suffisamment pris en compte avant d'arrêter les décisions stratégiques (stratégies, politiques, plans et programmes)?²

Une décision, en apparence opportune et positive pour l'économie et l'environnement, peut avoir des incidences insidieuses. Par exemple, elle peut générer la demande pour d'autres projets et cacher des

¹ Un SSÉ est un système complexe. Les relations (fonctionnelles, affectives, sensorielles...) entre les composantes humaines (culturelles, sociales, économiques...) et biophysiques (biologique, chimique, physique...) ne sont pas linéaires et les rétroactions sont nombreuses. Ces systèmes sont résilients et tendent à se stabiliser et à se maintenir dans le temps. Toutefois, certains changements peuvent induire des effets si importants que le SSÉ atteint un ou des points de bascule qui l'entraînent des changements vers un nouvel équilibre.

² Les documents stratégiques dont il est ici question touchent trois grandes catégories : les thématiques environnementales (ex. plan de lutte contre les changements climatiques), l'aménagement stratégique organisant le territoire (ex. schémas d'aménagement) et le développement d'une activité (ex. plan régional de transport, politique énergétique)(André et al., 2020, p.405). Par ailleurs, une ÉES peut être sommaire, ciblée ou détaillée.

effets indirects et cumulatifs qui pourraient possiblement être évités ou atténués, en amont des projets. Il faut garder en tête que les décisions à la pièce sont tyranniques, qu'elles contraignent trop souvent les décideurs à prendre d'autres actions ou à autoriser d'autres projets qui ont eux aussi des incidences sur le système socioécologique et les communautés.

Que pourrait nous apporter la réalisation d'une ÉES^{3,4} du secteur énergétique ou de la transition, comme le prône l'International Association for Impact Assessment – IAIA (iaia.org)? Ou encore l'ÉES du plan stratégique d'Hydro-Québec? Celle de la Stratégie pour une économie verte (ou d'un de ses programmes de mise en œuvre) ou du Plan directeur de la transition énergétique? Ou encore une ÉES des plans de transports régionaux?

Si on ne peut en prévoir les résultats, les avantages des ÉES sont bien documentés. En outre, elles permettent de mettre sur la table les enjeux environnementaux et sociaux ainsi que les scénarios pour atteindre optimalement les objectifs visés, y compris ceux de développement durable. Elle implique une participation élargie ou ciblée de la population dans les choix que prendront le ou les gouvernements. Surtout, elle améliore les décisions par la prise en compte des critères de l'environnement biophysique et humain au niveau stratégique. L'ÉES permet de maximiser les retombées positives des investissements tout en minimisant les incidences négatives. Chaque dollar investi ne mérite-t-il pas d'avoir le maximum de retombées pour l'environnement naturel et humain?

Point 2. L'incontournable ÉI environnemental et social des grands projets

L'étude des incidences positives et négatives des grands projets sur l'environnement naturel et humain a gagné ses lettres de noblesse, tant à l'échelle mondiale que locale. Malgré la large diffusion de ce processus, quelques critiques lui sont adressés. Figurant parmi les plus fréquentes, les délais dans l'application de la procédure d'ÉIE sont jugés par certains indus.

Plusieurs actions, comme celles prises au Québec, particulièrement depuis 2017, permettent de réduire ces délais « indus ». D'abord, un effort majeur a été consenti pour appliquer le principe de proportionnalité. C'est un principe qui guide les efforts d'analyse et d'évaluation ainsi que le niveau de l'autorisation en fonction de l'ampleur des effets potentiels. Les efforts consacrés à scruter les projets à haut risque ou à forte controverse sont donc plus élevés que ceux consentis pour les petits projets aux incidences potentielles faibles. Pour une classification efficace des projets, les fondements scientifiques et la pratique professionnelle sont nécessaires pour aider le législateur à établir des seuils scientifiquement appropriés et socialement acceptables. Ensuite, il y a l'approche par enjeux qui s'inscrit dans cette même volonté d'efficacité et de proportionnalité. Les efforts sont concentrés sur les enjeux environnementaux et sociaux, qui préoccupent les citoyens, les scientifiques ou l'Administration. Enfin, une loi, comme la Loi sur l'accélération de certains projets d'infrastructure – LACPI, accélère les procédures tout en demeurant, souhaitons-le⁵, suffisamment longues pour consulter adéquatement la population et les autochtones, et pour examiner judicieusement les rapports d'ÉI que l'initiateur a déposés. L'application rigoureuse d'une démarche d'évitement-atténuation-compensation permet de mieux intégrer les projets dans l'environnement ainsi que de tenir compte des préoccupations des communautés. Il me faut ajouter que l'application d'ÉES est reconnue pour faciliter ultérieurement l'évaluation et l'adoption des projets concrets

³ L'ÉES inclut sans s'y limiter l'évaluation environnementale régionale et l'ÉE sectorielle.

⁴ En 2017, l'Assemblée nationale du Québec adoptait des modifications à la Loi sur la qualité de l'environnement. Entre autres modifications, cette loi (en son Chapitre V) introduit les ÉES. Toutefois, bien qu'un projet de règlement ait été élaboré, ce dernier n'a pas reçu les appuis nécessaires pour cheminer et aboutir à la mise à l'agenda du Conseil des ministres. Cette section de la Loi n'est donc pas en vigueur, faute de règlement d'application.

⁵ Le bilan de la mise en place de la LACPI prévu pour le 1^{er} juin 2026 saura sûrement nous éclairer à cet égard.

qui s'en découlent. Finalement, le couplage de l'analyse du cycle de vie des produits et l'adoption de pratique d'économie circulaire sont autant de valeurs ajoutées à l'analyse quand elles font partie de l'évaluation des projets.

Point 3. Le renforcement de la surveillance et des suivis

L'ÉES comme l'ÉIE permettent d'avancer des hypothèses de changements, positifs ou négatifs. Elles identifient des incidences potentielles et prévoient la mise en place de plans de gestion environnementale et sociale. La crédibilité des procédures aux yeux des citoyens comme des décideurs repose sur la confiance, en particulier de la part du public, envers les institutions. Ainsi, il faut valider les résultats des actions engagées et, à défaut de satisfaire aux engagements ou dans le cas d'imprévus, adopter une gestion adaptative des opérations.

L'importance de la surveillance et des suivis des incidences des PSPPP sur le système socioécologique est indéniable. Leur importance n'est pas seulement de s'assurer du respect des engagements qu'a pris un initiateur d'un projet, ou des conditions qui accompagnent l'autorisation. C'est surtout d'apprendre de ces bilans et rapports, d'en analyser les effets sur le cadrage de futurs projets et de rendre compte aux parties prenantes, incluant le public, de ces résultats. Avant tout, les suivis et la surveillance devraient permettre aux opérateurs de suivre les résultats en temps réel (grâce notamment aux télétechnologies) pour améliorer la gestion et les opérations.

Pour conclure, la protection et l'amélioration du système socioécologique dans lequel nous interagissons ne peuvent pleinement être un objectif atteignable sans l'application d'une vision intégrée de l'évaluation environnementale. Cette approche intégratrice demande d'étudier les incidences sur l'environnement à tous les échelons décisionnels. Cela demande une mise en œuvre explicite de l'ÉE depuis la planification stratégique jusqu'à la gestion quotidienne des opérations. Je ne vois personnellement dans l'évaluation intégrée que des avantages, un accompagnement nécessaire pour une prise de décision éclairée. Sommes-nous assez riches pour nous en priver?

Pour en savoir plus...André, P., G. Lanmafankpotin, J.P. Revéret et S. Yonkeu, 2020. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. 4^e éd., Presses internationales Polytechnique, Montréal (www.presses-polytechnique.ca/fr/evaluation-des-impacts-sur-l-environnement-l-4e-edition)