

Révision de la numérotation des règlements

Veillez prendre note qu'un ou plusieurs numéros de règlements apparaissant dans ces pages ont été modifiés depuis la publication du présent document. En effet, à la suite de l'adoption de la Loi sur le Recueil des lois et des règlements du Québec (L.R.Q., c. R-2.2.0.0.2), le ministère de la Justice a entrepris, le 1^{er} janvier 2010, une révision de la numérotation de certains règlements, dont ceux liés à la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).

Pour avoir de plus amples renseignements au sujet de cette révision, visitez le http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/lois_reglem.htm.



ASSOCIATION
QUÉBÉCOISE
POUR L'ÉVALUATION
D'IMPACTS



**L'évaluation environnementale stratégique :
un outil performant et éprouvé à inclure dans la
*Stratégie de développement durable au Québec***

MÉMOIRE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
Décembre 2006

MÉMOIRE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

L'évaluation environnementale stratégique : un outil performant et éprouvé à inclure dans la Stratégie de développement durable du Québec

SOMMAIRE

Le gouvernement du Québec a adopté en avril 2006 la *Loi sur le développement durable*. Cette loi a notamment pour objet d'intégrer davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration.

La *Loi sur le développement durable* prévoit l'adoption d'une Stratégie de développement durable d'ici avril 2007, laquelle devra faire l'objet de consultations publiques. La stratégie doit inclure les moyens d'assurer la mise en œuvre des principes de développement durable reconnus dans la Loi.

L'adoption de la Loi sur le développement durable survient au moment où les débats publics autour des grands projets d'investissement, notamment dans les domaines de l'énergie, des ressources naturelles et des transports sont devenus de plus en plus difficiles. Les discussions sur les grands enjeux, les solutions de rechange ou les impacts cumulatifs surgissent à l'occasion de l'évaluation de chaque projet spécifique, paralysant souvent les démarches et provoquant des oppositions fortement cristallisées.

Pour que le Québec demeure compétitif, il doit se doter d'une procédure qui permet d'anticiper et de discuter des grands enjeux au tout début du processus de décision, soit au moment de l'élaboration ou de la révision des initiatives gouvernementales. La procédure à adopter est l'évaluation environnementale stratégique des politiques, des plans et des programmes gouvernementaux (ÉES).

L'ÉES fait l'objet de directives tant au Gouvernement du Canada (depuis 1990) qu'au sein des 25 pays membres de l'Union européenne (en vigueur depuis 2004) et est largement implantée dans la plupart des pays occidentaux.

L'ÉES se définit comme un processus systématique, formel et exhaustif qui consiste à prendre en compte les considérations environnementales et les conséquences sur l'environnement lors de

l'adoption ou de la révision des politiques, plans et programmes gouvernementaux. **Le terme environnement se veut ici inclusif incorporant en plus des aspects naturels, l'analyse des aspects sociaux et économiques**, ce qui cadre tout à fait avec la notion de développement durable. L'ÉES vise entre autres à intégrer l'analyse d'options de rechange (y compris le *statu quo*), à faciliter la prise en compte des effets cumulatifs, à élargir l'évaluation à l'échelle d'une région plutôt que par projet individuel. Cette procédure favorise une participation plus effective sur le plan des décisions stratégiques ainsi qu'une rationalisation des évaluations de projets pour les rendre plus cohérentes et acceptables socialement, en s'assurant que les questions préalables relatives aux besoins, à la justification et aux solutions de rechange aient déjà fait l'objet d'examen environnemental approprié.

Notre Association est convaincue que le gouvernement du Québec a besoin d'inclure une procédure d'évaluation environnementale stratégique à sa Stratégie de développement durable. L'inclusion d'une telle procédure encadrera les évaluations et les discussions portant sur les grands enjeux au moment de l'élaboration des initiatives gouvernementales et clarifiera les règles du jeu pour les projets ultérieurs. La justification des projets découlant de politiques, plans ou programmes gouvernementaux ayant fait l'objet d'ÉES avec la participation du public se trouvera ainsi facilitée par une meilleure cohérence avec les principes et valeurs adoptés au stade de l'analyse stratégique. Les décisions d'investissements seront alors mieux éclairées, améliorant du même coup l'efficacité économique et sociale globale dans le développement et l'évaluation des projets.

En introduisant dans ses façons de faire une procédure performante et éprouvée, le gouvernement du Québec pourra ainsi respecter son objectif d'intégrer les principes de développement durable au cœur de l'action gouvernementale tout en assurant la compétitivité du Québec comme lieu d'investissement.

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR L'ÉVALUATION D'IMPACTS

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) regroupe depuis 15 ans des professionnels du domaine de l'évaluation d'impacts. Quelque 200 décideurs, promoteurs, gestionnaires, consultants, chercheurs, organismes autochtones et groupes de sensibilisation y sont représentés. Échanger sur des expériences et des problématiques reliées à l'évaluation d'impacts, améliorer la qualité professionnelle de l'évaluation d'impacts, généraliser et améliorer l'utilisation de l'évaluation d'impacts, voilà autant d'objectifs poursuivis par l'AQÉI.

L'AQÉI a été créée à la suite du congrès de l'*International Association for Impact Assessment* (IAIA) tenu à Montréal en 1989. Les participants québécois de cet événement avaient ressenti le besoin de créer au Québec une plateforme regroupant les intervenants intéressés par l'évaluation environnementale, l'intégration des résultats des évaluations dans les décisions et la participation du public aux débats environnementaux ainsi que par le développement de bonnes pratiques professionnelles. L'AQÉI est active à l'échelle canadienne et internationale, en particulier grâce à son affiliation avec l'*International Association for Impact Assessment*, avec le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale et avec les associations ayant des préoccupations semblables dans le reste du Canada. L'AQÉI est ainsi au courant des plus récentes évolutions dans ses domaines d'intervention. Par cette grande diversité d'intérêts et de ressources, l'AQÉI peut contribuer activement au virage vers le développement durable souhaité par le gouvernement du Québec.

Dans son document sur [l'avenir de l'évaluation environnementale au Québec](#)¹, soumis au ministre de l'Environnement en novembre 2004, l'AQÉI suggérait au gouvernement de faire systématiquement appel à l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) de ses politiques et programmes dans la mesure où ils sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement durable. L'AQÉI indiquait notamment que l'ÉES est particulièrement utile lorsque les politiques ou programmes étudiés impliquent un choix de société ayant des conséquences sur plusieurs générations, dont certaines n'auront pas participé à la décision. L'AQÉI est intervenue à nouveau en 2005 dans un mémoire² puis en commission parlementaire³ dans le cadre de l'adoption de la Loi sur le développement durable pour fortement recommander l'usage de l'ÉES.

¹ <http://www.aqei.qc.ca/posit/avenirEE.html#anchor235487>

² <http://www.aqei.qc.ca/posit/memoireDD.html#anchor262891>

³ <http://www.aqei.qc.ca/posit/AQEI%20debat%20LDD.pdf>

TABLE DES MATIÈRES

1.	Le Québec à l'heure du développement durable	1
2.	L'ÉES : anticiper et débattre des grands enjeux au bon niveau de décision.....	3
3.	Recommandations pour une procédure formelle d'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes gouvernementaux au Québec	7
3.1	Recommandations pour l'étape du tri préliminaire	8
3.2	Recommandations pour l'étape du cadrage	9
3.3	Recommandations pour l'étape de l'évaluation	10
3.4	Recommandations pour l'étape de la consultation	10
3.5	Recommandations pour l'étape de suivi et contrôle.....	11
	CONCLUSION	12
	ANNEXE 1 État sommaire de l'évaluation environnementale stratégique	13
	ANNEXE 2 Historique sommaire de l'évaluation environnementale stratégique	15
	ANNEXE 3 Liens utiles	16
	Références	17

MÉMOIRE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

L'évaluation environnementale stratégique: un outil performant et éprouvé à inclure dans la Stratégie de développement durable du Québec

1. Le Québec à l'heure du développement durable

Le gouvernement du Québec a adopté en avril 2006 la *Loi sur le développement durable*⁴

1. La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01). (Nos soulignés)

Le chapitre II de la Loi porte sur la stratégie de développement durable et des mesures prises dans l'Administration. On y retrouve à l'article 6 les 16 principes devant être pris en compte par l'Administration pour intégrer la recherche du développement durable dans ses interventions.

⁴ Projet de loi 118, 2006, chapitre 3

L'article 7 indique que :

7. La stratégie de développement durable du gouvernement expose la vision retenue, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable. Elle identifie, le cas échéant, les principes de développement durable qui sont pris en compte par l'Administration, en plus de ceux énumérés à l'article 6 et de ceux déjà prévus aux articles 152 et 186 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2).

Aux fins d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la stratégie identifie certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable ; elle précise aussi les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne au sein de celle-ci. La stratégie prévoit en outre les mécanismes ou les moyens retenus pour en assurer le suivi. (Nos soulignés)

La première version de la stratégie doit être adoptée par le gouvernement dans l'année suivant l'adoption de la Loi (article 11) soit avant le 18 avril 2007. La stratégie et toute révision de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire (article 8). C'est dans ce contexte que se situe notre intervention.

2. L'ÉES : anticiper et débattre des grands enjeux au bon niveau de décision

L'adoption de la Loi sur le développement durable survient au moment où les débats publics autour des grands projets d'investissement, notamment dans les domaines de l'énergie, des ressources naturelles et des transports sont de plus en plus difficiles. Les discussions sur les grands enjeux, les solutions de rechange ou les impacts cumulatifs surgissent à l'occasion de l'évaluation de chaque projet spécifique, paralysant souvent les démarches et provoquant des oppositions fortement cristallisées.

Pratiquée depuis plus de 25 ans au Québec, l'étude d'impacts des projets a atteint ses objectifs propres. Néanmoins, ici comme ailleurs, elle dévoile aussi ses limites, parmi lesquelles :

- la difficulté à évaluer correctement les incidences cumulatives et synergiques liées aux multiples développements de projets d'infrastructures prévus sur un même territoire. Le cumul des effets des travaux peut rendre inefficaces les engagements contractés par chacun des maîtres d'ouvrage vis-à-vis de l'environnement ;
- le stade trop avancé du processus de planification qui ne peut garantir que les effets sur l'environnement de toutes les solutions de substitution envisageables, tant technologiques que géographiques, ont été étudiées et prises en compte ;
- la situation de l'évaluation environnementale des projets, de facto en aval, ne permet pas toujours de débattre de manière satisfaisante, en concertation avec le public, sur l'opportunité du projet et les grandes orientations qui ont présidé à sa préparation.

De plus, les gouvernements conduisent des politiques et élaborent des programmes qui peuvent avoir des effets sur l'environnement, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire ou d'actions relatives à certains secteurs d'activités comme l'agriculture, l'énergie, le transport ou le tourisme.

L'avènement du concept de développement durable oblige à repenser les méthodes d'évaluation environnementale. Si le Québec veut demeurer compétitif, il doit se doter d'une procédure qui permet d'anticiper et de discuter des grands enjeux le plus en amont possible dans le processus de décision, soit au moment de l'élaboration ou de la révision des initiatives gouvernementales. Par ailleurs, il nous faut éviter de tomber dans le piège de court-circuiter le processus d'évaluation environnementale qui a été conçu pour l'examen individuel des projets et non pour résoudre les grands enjeux environnementaux auxquels le Québec est confronté.

Cette procédure, c'est l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes gouvernementaux (ÉES). L'ÉES fait l'objet de directives tant au gouvernement du Canada (depuis 1990) qu'au sein des 25 pays membres de l'Union européenne (en vigueur depuis 2004) et est largement implantée dans la plupart des pays occidentaux. (Voir Annexe 1). Ce sont les ministères et organismes (au sens de la Loi sur le développement durable) qui sont responsables de réaliser de telles évaluations. Celles-ci peuvent évidemment être confiées à des mandataires.

L'ÉES se définit comme un processus systématique, formel et exhaustif qui consiste à prendre en compte les considérations environnementales et les conséquences sur l'environnement lors de l'adoption ou de la révision des politiques, plans et programmes gouvernementaux. **Le terme environnement se veut ici inclusif** incorporant en plus des aspects naturels, l'analyse des **aspects sociaux et économiques**, ce qui cadre tout à fait avec la notion de développement durable. L'ÉES permet de juger de la pertinence de ces initiatives sur la base des avantages et inconvénients et, si nécessaire, de rechercher les solutions alternatives mieux adaptées. Le processus donne lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par les autorités imputables. Enfin, cette démarche doit être harmonisée aux principes de l'évaluation des impacts sur l'environnement.

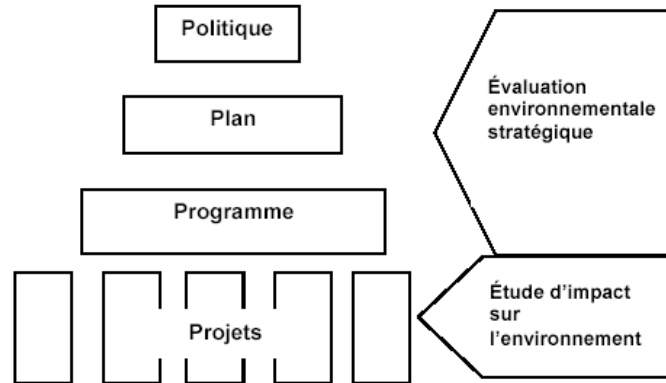


Figure 1 : Intégration en amont des considérations d'environnement dans la hiérarchie décisionnelle

Source : OCDE 2006, page 16

L'ÉES se distingue des audiences génériques du BAPE notamment par son caractère systématique ainsi que par la responsabilité attribuée au ministère ou à l'organisme initiateur, lequel doit réaliser une évaluation avant la consultation du public. De plus, les audiences génériques se sont souvent tenues en situation de crise après que les positions se soient fortement polarisées. L'ÉES étant un processus systématique et formel, les évaluations et débats se tiennent à un stade qui précède les projets découlant des politiques, plans et programmes favorisant ainsi une meilleure prise de décision dans un climat plus serein.

L'objectif fondamental de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) est d'intégrer les dimensions relatives à l'environnement et au développement durable au cœur même du processus d'élaboration des politiques, des plans et des programmes gouvernementaux.

Plus spécifiquement, ce processus vise à :

- rendre opérationnels ou intégrer les principes de développement durable le plus en amont possible ;
- tenir compte et intégrer dès le départ des préoccupations environnementales dans l'élaboration des politiques, programmes, plutôt que de se contenter de traiter les symptômes ou les impacts après leur mise en vigueur ;
- favoriser une programmation séquentielle des actions environnementales ;
- intégrer l'analyse d'options de rechange, incluant l'option du *statu quo* ;
- faciliter la prise en compte des effets cumulatifs et synergiques ;
- élargir l'évaluation à l'échelle d'une région plutôt que par projet individuel ;
- favoriser une plus grande transparence du processus décisionnel et une participation du public plus effective sur le plan des décisions stratégiques ;
- rationaliser les évaluations d'impacts des projets pour les rendre plus cohérentes, en s'assurant que les questions préalables relatives aux besoins, à la justification et aux solutions de rechange aient déjà fait l'objet d'un examen environnemental approprié.

Certains ont la perception que l'ÉES est susceptible de ralentir les processus et d'augmenter les coûts de l'Administration. L'expérience démontre toutefois qu'en favorisant l'évaluation et les débats au moment de l'élaboration des initiatives gouvernementales, cette procédure peut au contraire faire gagner du temps, éviter la redondance et réduire les dépenses au moment de la mise en œuvre des projets.

Par ailleurs, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada a justifié ainsi la pratique de l'ÉES au gouvernement du Canada dans son rapport de 2004 (pp 5 et 6) :

Associée à des analyses socio-économiques, l'évaluation environnementale menée pour une initiative de politique vise à favoriser une meilleure prise de décisions. L'ÉES vise surtout à nous éviter de commettre des erreurs lourdes de conséquences pour l'environnement avant même qu'une ligne d'action ne soit adoptée. (...) Appliqué scrupuleusement, cet outil accroîtra les chances d'anticiper, de prévenir ou

d'atténuer les incidences négatives des initiatives sur l'environnement ou d'en accroître les effets positifs.

3. Recommandations pour une procédure formelle d'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes gouvernementaux au Québec

Comment envisager l'introduction de l'évaluation environnementale stratégique au Québec ? Compte tenu des pratiques similaires au Canada et à l'étranger, quelles sont les options à privilégier ? Peut-on dégager des enseignements positifs des résultats obtenus de ces expériences ?

La démarche d'évaluation environnementale stratégique implique une continuité de la prise en compte de l'environnement depuis les politiques jusqu'aux projets. Pour assurer cette continuité, il est important que les procédures et méthodologies des différentes lois en vigueur au Québec puissent être harmonisées avec l'ÉES. D'une part, il est largement recommandé d'intégrer verticalement les différents paliers d'évaluation. D'autre part, la hiérarchisation réussit le mieux lorsque l'ÉES est appliquée aux politiques, plans et programmes qui sont à l'origine d'un projet ou qui en fixent les conditions.

Un arrimage des paliers d'évaluation environnementale comporte des avantages significatifs:

- gérer efficacement les différentes évaluations et la participation des publics pour s'assurer que les décisions prises aux niveaux supérieurs ne seront pas remises en question aux niveaux subséquents ;
- à moyen terme, réduire efficacement les délais et les coûts relatifs aux évaluations environnementales des différents niveaux de planification. L'ÉES peut être utilisée pour réduire le cadrage des niveaux inférieurs d'évaluation environnementale par l'effet d'entonnoir, avec l'aide d'un cadre de planification environnemental et par le transfert d'information entre les niveaux de prise de décision.

La figure suivante présente un sommaire des grandes étapes du processus d'ÉES.

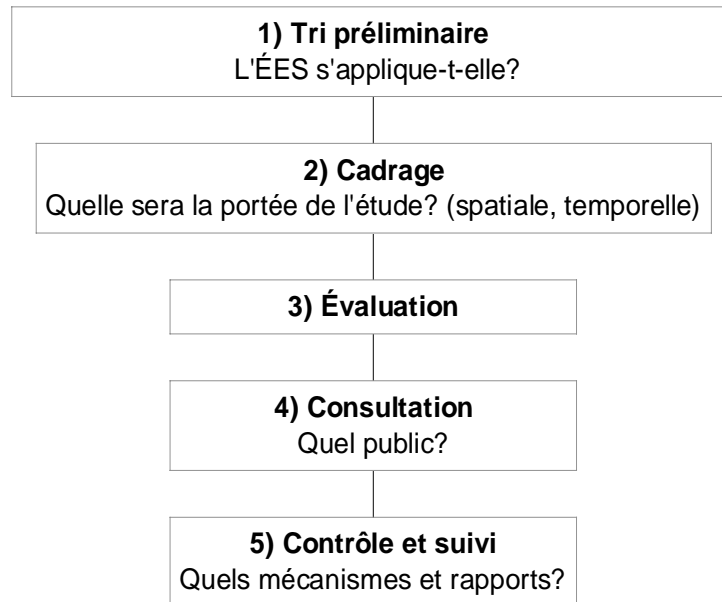


Figure 2 – Processus sommaire d'ÉES

En fonction de ces étapes, nous avons élaboré cinq séries de **recommandations** en poursuivant cet objectif du meilleur arrimage possible avec le cadre législatif québécois déjà en vigueur, notamment sa procédure d'évaluation environnementale et les mécanismes de consultation du public par le BAPE. Évidemment, il faudra également tenir compte des dispositions qui s'appliquent dans le territoire régi par la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

3.1 *Recommandations pour l'étape du tri préliminaire*

- Comme c'est le cas pour l'évaluation des projets, la procédure d'ÉES pourrait comporter une liste de secteurs d'activités assujettis, laquelle imposera une obligation à réaliser une évaluation. Les secteurs potentiellement visés sont : Agriculture et aquaculture, Aménagement du territoire, Énergie, Forêt et sylviculture, Gestion des déchets, Gestion de l'eau, Industrie, Mine, Tourisme,

Transport. Pour les secteurs non assujettis, une exploration préliminaire des impacts potentiels sur l'environnement de l'initiative devrait être réalisée et documentée. Cette évaluation au cas par cas devrait être guidée par des critères et faire l'objet d'un rapport sommaire.

3.2 *Recommandations pour l'étape du cadrage*

- Le cadrage de l'évaluation nécessaire devrait demeurer souple.
- Des consultations interministérielles peuvent être tenues par le ministère initiateur lorsque d'autres ministères ou organismes sont touchés par l'initiative. Des consultations externes pourraient être organisées lorsque l'envergure de l'initiative, la nature des enjeux ou les préoccupations envisagées le commandent. Cette consultation peut se faire auprès d'experts invités ou encore du public en général, par exemple dans le cadre d'une commission parlementaire surtout lorsqu'il est question d'adoption ou de révision de politiques.
- Les résultats de cette étape doivent faire l'objet d'un rapport préliminaire écrit.
- Les agents responsables de cette activité au sein du ministère ou de l'organisme initiateur devraient pouvoir bénéficier du soutien technique du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Au fédéral ce rôle est confié à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE).

3.3 *Recommandations pour l'étape de l'évaluation*

- Le ministère ou l'organisme initiateur d'une politique, d'un plan ou d'un programme devrait, préalablement à la réalisation d'une évaluation exhaustive, établir un plan comportant les budgets, échéanciers et besoins en ressources.
- Les agents responsables de ces évaluations au sein des ministères ou organismes devraient bénéficier du soutien technique du MDDEP.
- La forme du rapport d'évaluation pourrait être standardisée de façon à en faciliter l'application, la logistique et les suivis. Des guides devraient être élaborés à cet effet (exemples en liens à l'annexe 3).
- Des systèmes devraient être établis pour traiter et compiler les résultats des évaluations et évaluer la validité des méthodes utilisées.
- Les informations, leur source, les méthodologies utilisées devraient être rendues disponibles et facilement accessibles. Les initiateurs de projets assujettis à la *Procédure d'évaluation et d'examen des impacts* devraient être informés des ÉES réalisées dans leur secteur d'activités. De plus, la directive qui doit leur être acheminée devrait tenir compte du rapport d'ÉES en ce qui a trait notamment à la justification du projet ou à l'analyse des solutions de rechange.

3.4 *Recommandations pour l'étape de la consultation*

- La portée de la consultation devrait être établie en fonction de la nature et de l'ampleur des enjeux. Lorsque les enjeux sont importants, la consultation pourrait être tenue par un organisme reconnu et hautement qualifié comme le BAPE, lequel devrait développer des procédures de consultation spécifiques aux ÉES.
- Lorsque certains aspects de l'évaluation sont complexes ou très spécialisés, il peut être souhaitable de réunir des experts (à huis clos si jugé opportun) afin d'apporter le maximum d'éclairage et de réponses avant les consultations.

- Dans tous les cas où une consultation externe est requise, une possibilité réelle devrait être donnée, à un stade précoce et avec des délais suffisants, aux experts invités ou au public (ou un public cible), de prendre connaissance du contenu de l'étude et de procéder aux analyses pertinentes.

3.5 *Recommandations pour l'étape de suivi et de contrôle*

- Les conclusions du rapport d'ÉES ou les justifications pour ne pas en avoir réalisé doivent faire l'objet d'un rapport public.
- En vertu de la Loi sur le développement durable, chaque ministère ou organisme doit planifier ses actions de mise en œuvre de la Stratégie sur le développement durable (art. 15). Il est de la responsabilité de ces derniers de faire état des objectifs, activités et interventions dans son rapport annuel (article 17). Les activités de planification et de suivi d'ÉES au sein d'un ministère ou d'un organisme devraient être incluses dans ces rapports.
- Le Commissaire au développement durable devrait inclure dans son évaluation la qualité et la nature du suivi apporté lors de la mise en œuvre de l'initiative, notamment en ce qui a trait aux mesures d'atténuation prévues ou aux conditions préalables à respecter.

CONCLUSION

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts est d'avis qu'une procédure formelle d'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes gouvernementaux est un des moyens à privilégier dans la future Stratégie de développement durable du Québec. La justification des projets découlant de politiques, plans ou programmes gouvernementaux ayant fait l'objet d'ÉES avec la participation du public se trouvera ainsi facilitée par une meilleure cohérence avec les principes et valeurs adoptés dans le processus en amont. Les décisions d'investissements seront alors mieux éclairées, améliorant du même coup l'efficacité économique globale et sociale dans le développement et l'évaluation des projets.

Dans le contexte du Québec d'aujourd'hui, il nous faut créer les conditions favorables au développement de solutions durables pour les débats entourant les projets. L'inclusion d'une procédure d'ÉES à la Stratégie de développement durable encadrera les évaluations et les discussions portant sur les grands enjeux au moment de l'élaboration des initiatives gouvernementales et clarifiera les règles du jeu pour ainsi faciliter le développement de projets respectueux des principes de développement durable.

En introduisant dans ses façons de faire une procédure performante et éprouvée, le gouvernement du Québec pourra ainsi respecter son objectif d'intégrer les principes de développement durable au cœur de l'action gouvernementale tout en assurant la compétitivité du Québec comme lieu d'investissement.

ANNEXE 1

**État sommaire de l'évaluation environnementale stratégique
dans le monde, au Canada et démarches au Québec**

Les institutions internationales comme la Banque mondiale (BM) ou l'ONU ont été parmi les premières à introduire un tel processus. Dès 1989, la Banque Mondiale adoptait une directive opérationnelle d'ÉES pour les programmes sectoriels et régionaux de développement visant, entre autres, à prendre en compte les impacts cumulatifs sur certaines zones. Certains programmes de coopération économique de la BM rendent d'ailleurs l'aide conditionnelle à la mise en place de telles directives (programme d'infrastructures routières en Inde, protection contre les inondations en Argentine).

De nombreux pays ont mis en place des énoncés législatifs ou administratifs qui institutionnalisent l'ÉES (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, entre autres).

L'Union européenne a adopté en 2001 la *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*⁵, laquelle est entrée en vigueur en juillet 2004. Tous les pays membres de l'Union ont dû harmoniser leur procédure nationale à cette nouvelle directive qui rendent obligatoires la réalisation d'ÉES pour les plans et programmes dans certains secteurs d'activités identifiés de même que la préparation de rapports.

Une disposition similaire est contenue dans le protocole ÉES à la Convention Espoo de la CENUE (Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière), adoptée à Kiev en mai 2003. Elle entrera en vigueur après ratification par 16 pays. Le protocole à cette convention contient un article qui encourage l'utilisation de l'ÉES dans le contexte des politiques et de la législation. Le Canada est partie prenante de cette Convention.

L'OCDE a adopté en juillet 2006, un Guide de bonnes pratiques pour l'application de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) à la coopération pour le Développement⁶.

Au Canada, l'évaluation environnementale stratégique constitue le principal mécanisme du gouvernement pour intégrer les facteurs environnementaux aux nouveaux programmes, politiques et plans. L'obligation d'effectuer ce type d'évaluation découle d'une directive émise par le Cabinet en 1990 et révisée en 1999 et en 2004⁷.

⁵ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FR:HTML>

⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/20/37354750.pdf>

⁷ http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive_f.htm

Au Québec, les démarches visant l'introduction d'un processus d'évaluation environnementale stratégique ont commencé il y a plus de quinze ans avec la publication du rapport d'un comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux mise en place par le ministère de l'Environnement en 1988.

Pour faire suite à l'une des recommandations, l'Assemblée nationale a sanctionné, en décembre 1992, le *Projet de loi 61 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, visant notamment à y intégrer l'évaluation environnementale des politiques et des programmes. Cette loi n'est jamais entrée en vigueur.

En juin 1995, le ministère de l'Environnement et de la Faune publiait un document de consultation pour une réforme de l'évaluation environnementale. Ce document comportait en partie 2 l'évaluation des politiques et programmes. En septembre 1995, le premier ministre du Québec et le ministre de l'Environnement et de la Faune s'engageaient à intégrer les principes du développement durable dans les activités, programmes et politiques du gouvernement. Le ministre de l'Environnement et de la Faune était alors mandaté pour s'assurer que des mesures soient adoptées.

Depuis lors, plusieurs propositions ont été faites dont les plus significatives ont été élaborées par le Comité interministériel de développement durable (CIDD) qui a notamment proposé au gouvernement une politique gouvernementale d'ÉES en 2000.

Dans son rapport portant sur l'année financière 2003-2004, l'équipe du Vérificateur général du Québec a consacré un chapitre au développement durable au gouvernement du Québec. Le vérificateur a notamment constaté que :

Depuis 1995, le gouvernement reconnaît que l'ÉES est un outil potentiel de développement durable. À la suite des travaux du CIDD, le MENV a élaboré en 2002 une proposition de politique gouvernementale à ce sujet. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions. Bref, même si près de neuf ans se sont écoulés, l'outil n'est toujours pas employé dans le processus de prise de décision gouvernemental (article 3.43).

À ce jour il n'y a toujours pas de mécanisme formel d'évaluation environnementale stratégique au Québec mais un trait commun à toutes ces démarches c'est qu'elles s'accordent toutes à souligner la nécessité de mettre en place un tel mécanisme. Par ailleurs ce qui joue maintenant encore en faveur de son implantation est le fait que plusieurs pays ont développé des méthodes et ont acquis des connaissances à cet égard dont nous pouvons bénéficier.

ANNEXE 2

**Historique sommaire de l'évaluation environnementale stratégique
En continuité avec l'évaluation environnementale des 25 dernières années**

Depuis le début des années 80, des procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement se sont largement répandues dans le monde. Depuis, l'étude d'impact a atteint ses objectifs essentiels, à savoir *intégrer les préoccupations d'environnement lors de la conception des projets d'infrastructures, éclairer les services appelés à décider de l'opportunité d'en autoriser la réalisation, et informer le public en l'associant à la prise de décision.*

En 1987, les recommandations de la Commission mondiale sur le développement et l'environnement de l'ONU (aussi nommée Commission Brundtland) définissent une conception du développement où sont pris en compte aussi bien les besoins économiques et sociaux de l'homme que la capacité des ressources et des écosystèmes à satisfaire les besoins présents et à venir. Le concept de développement durable va désormais devenir incontournable. Il est défini par le gouvernement du Québec comme étant *un processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles, qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même, et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement.*

Un nouveau pas a été franchi à la conférence de Rio en 1992 (Sommet de la Terre), où un plan d'action global a été adopté, l'Agenda 21 (pour 21^e siècle). Par la Déclaration de Rio, 178 états, dont le Canada, ont approuvé les principes qui définissent le développement durable et se sont engagés à intégrer ce nouveau concept dans leurs politiques environnementales et économiques.

Cinq ans plus tard en 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies réunie en session spéciale a noté l'importance des Stratégies nationales de développement durable et a fixé 2002 comme cible pour leur formulation et élaboration. L'une des issues du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002, a été non seulement d'entreprendre des démarches vers des Stratégies nationales mais de démarrer leur mise en œuvre au plus tard en 2005. De plus, l'intégration des principes de développement durable dans les politiques et programmes nationaux est une des cibles de la Déclaration du millénaire⁸.

⁸ http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/decision_making/decision_making.htm

ANNEXE 3

Liens utiles

Exemples de rapport d'évaluation environnementale stratégique au Canada

Le Plan directeur du Parc de la Gatineau par la Commission de la Capitale Nationale (2005)

http://www.capcan.ca/data/2/rec_docs/1783_sea_f.pdf

Évaluation environnementale stratégique du Sommet du G8 de juin 2002, Kananaskis (Alberta)

<http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/docs/sea-fr.pdf>

Exemples de procédures dans les ministères du gouvernement fédéral du Canada

Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada (2006)

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/sustain/EnvironA/strategic/han-guide-fr.asp>

Agence canadienne de développement international (2004)

[http://www.cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/environmental%20assessment/\\$file/guide-ees.pdf](http://www.cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/environmental%20assessment/$file/guide-ees.pdf)

Transports Canada (2001)

<http://www.tc.gc.ca/programmes/environnement/evaluationenvironnementale/eespolitique/menu.htm>

Références

- Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada. 2006. *Guide pour la tenue d'une évaluation environnementale stratégique des projets de politiques, de plans et de programmes*. 49 pages.
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/sustain/EnvironA/strategic/han-guide-fr.asp>
- Agence canadienne de développement international. 2004. *Guide de l'évaluation environnementale stratégique des projets de politiques, de plans et de programmes*.
[HTTP://WWW.CIDA.GC.CA/INET/IMAGES.NSF/VLUIMAGES/ENVIRONMENTAL%20ASSESSMENT/\\$FILE/GUIDE-EES.PDF](http://www.cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/environmental%20assessment/$file/guide-ees.pdf)
- Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE). 2004. *Évaluation environnementale stratégique: la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes: lignes directrices sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet*. Ottawa. 12 p. http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive_f.htm
- Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI). 1995. *Mémoire sur la proposition d'orientation concernant la réforme de l'évaluation environnementale*. Montréal. Pagination diverse. <http://www.aqei.qc.ca/posit/memreenv.htm>
- Association québécoise pour l'évaluation d'impacts. (AQÉI). 1996. « L'évaluation environnementale et sociale des politiques et programmes : L'avenir de l'évaluation d'impacts (Cahier des résumés). », 15 et 16 novembre 1996 à l'Université du Québec à Montréal : Cinquième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts. Pagination multiple
- Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI). 2004. *L'avenir de l'évaluation environnementale au Québec – Un survol des préoccupations des membres de l'AQÉI*. Montréal. 11 pages.
<http://www.aqei.qc.ca/posit/AvenirEE%20nov2004.pdf>
- Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI). 2005. *Consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec – mémoire*. Montréal. 11 pages
<http://www.aqei.qc.ca/posit/AQEI%20memoire%20DD.pdf>
- Bureau du vérificateur général du Canada. 2004. *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*. Chapitre 4 - L'évaluation de l'impact environnemental des politiques, des plans et des programmes. Ottawa. 35 pages.
http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c2004menu_f.html
- Cloutier, Marieke. 2001. *Tri préliminaire et cadrage en évaluation environnementale stratégique: État de la situation et proposition pour le Québec*. Québec : Direction des évaluations environnementales, Ministère de l'Environnement du Québec. 43 pages et annexes

- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. 2004. *Rapport*. Québec. Bibliothèque nationale du Québec. ISBN 2-550-43626-1. 290 pages
- Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED). 1987. *Notre avenir à tous*. aussi appelée Commission Brundtland. Éditions du Fleuve, Publications du Québec.
- Crowley, Michel, Plante, Gilles et Marie-Christine Foucault. 2000. « L'élaboration d'un processus d'évaluation environnementale stratégique : Par où commencer ? ». in Actes du 5^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts (Paris, mai 2000), pages 157-169, Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation des impacts, Montréal, 1055 p.
- Dalal-Clayton, Barry et Barry Sadler. Juillet 2004. *Strategic environmental Assessment : An International Review. With a special focus on developing countries and countries in transition*. London, England. International Institute for environment and development. 333 pages
- Essor Europe. 1999. *Évaluation environnementale des politiques – Lois, politiques et propositions gouvernementales – Rapport final*. Pour le ministère français de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. 79 pages.
<http://perso.orange.fr/essoreurope/Textes/EvalEnv.doc>
- European Commission, DGVII Transport. February 1999. *Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans*. Netherlands. DHV Environment and Infrastructure BV. 118 pages et annexes
- Fecteau, Louise. 2006. *Plaidoyer pour une directive québécoise d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en sciences de l'environnement. Montréal. Université du Québec à Montréal. 125 pages
- Gouvernement du Québec. 1981 *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement RRQ, 1981, c. Q-2, r.9*. Éditeur officiel du Québec
- Lacoste, Paul. 1988. *L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire* Variante du titre : Rapport Lacoste. Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale. Sainte-Foy, Québec Ministère de l'environnement, 42 pages.
- Ministère de l'environnement (MENV). 2003-B. *Mandat, fonctionnement et composition du Comité interministériel du développement durable*. 20 janvier 2003, 6 p.
- Ministère de l'environnement (MENV). 25 novembre 2004-A. *Miser sur le développement durable : pour une meilleure qualité de vie*. Communiqué de presse.
<http://www.menv.gouv.qc.ca/Infuseur/communiqu.asp?no=638>

Ministère de l'Environnement et de la Faune. 1995. *La réforme de l'évaluation environnementale : proposition d'orientations*. Sainte-Foy. Direction générale du développement durable, 36 p.

Risse, Nathalie. 1998. *Évaluation environnementale stratégique : état de la situation au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger*. Québec : Direction de l'évaluation environnementale des projets industriels et en milieu hydrique, Ministère de l'Environnement et de la Faune, 38 p. et annexes.

Saint-Amant, Valérie. 2002. *L'arrimage entre l'évaluation environnementale stratégique et celle des projets : État de la situation et application au Québec*. Québec : Direction des évaluations environnementales, Ministère de l'Environnement du Québec. 31 pages

Transports Canada. 2001. *Évaluation environnementale stratégique – Énoncé de politique*.
<http://www.tc.gc.ca/programmes/environnement/evaluationenvironnementale/eespolitique/menu.htm>

Union européenne. 2001. *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*. Luxembourg. 24 pages

Vérificateur général du Québec. Juin 2004. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome I*. Chapitre 3 : Développement durable au gouvernement du Québec, pages 46 à 72.
http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/Rapp_2004_1/Rapport.pdf
