

*Notes pour une allocution*

15<sup>e</sup> Colloque international  
**Biodiversité**  
**et évaluation environnementale**

Plénière 2.2 – Apport de la participation du public à l'efficacité de l'évaluation environnementale :  
échanges d'expériences nationales sur les bonnes pratiques

La prise en compte des enjeux liés à la biodiversité  
dans les projets de développement : l'expérience du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Par  
M<sup>e</sup> Pierre RENAUD, MAP  
Président du Bureau d'audiences publiques  
sur l'environnement (BAPE)

Paris, 21 septembre 2010

L'énoncé fait foi

## Plénière 2.2 – Apport de la participation du public à l’efficacité de l’évaluation environnementale : échanges d’expériences nationales sur les bonnes pratiques

Animation : Pierre Renaud, président du BAPE, Québec - Canada

Je tiens tout particulièrement à vous remercier d’être présents en si grand nombre pour assister à cette plénière que j’animerai et durant laquelle vous pourrez entendre les représentants de quatre institutions gouvernementales du Niger, de la France et du Québec, partager avec vous leur expertise de la participation publique en matière d’évaluation environnementale et de biodiversité.

À mes côtés, j’ai donc le plaisir de vous présenter M. Patrick Legrand, vice-président de la Commission nationale du débat public en France, M. Jacques Breton, président de la Compagnie nationale des Commissaires-Enquêteurs, en France également, et M. Hassan Kimba, directeur du Bureau d’évaluation environnementale et des études d’impact (BEEEI) au ministère de l’Eau, de l’Environnement et de la Lutte contre la désertification du Niger.

Quant à moi, mon nom est Pierre Renaud, je suis le président du Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE), un organisme gouvernemental consultatif indépendant qui relève directement du ministre du Développement durable, de l’Environnement et des Parcs du Québec, de qui il reçoit ses mandats, et qui a pour mission d’éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable.

Avant de laisser la parole à mes collègues, permettez-moi de commencer par ma présentation qui vise essentiellement à vous faire partager l’expérience qu’a le BAPE, au Québec, dans la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité dans l’analyse des projets de développement pouvant avoir des répercussions tant sociales, qu’économiques et environnementales.

### **La biodiversité planétaire et la responsabilité de l’homo sapiens**

Mais tout d’abord, à l’occasion de cette année mondiale de la biodiversité, j’aimerais profiter de ce moment pour jeter avec vous, un regard sur la situation en ce début du 21<sup>e</sup> siècle. Vous constaterez, tout comme moi, que la biodiversité est très souvent sur la sellette puisqu’une recherche de ce mot sur Internet vous offrira la bagatelle de plusieurs millions d’entrées, en français et en anglais seulement. De plus, il ne se passe pas une semaine sans qu’il ne soit fait état dans les médias de menaces planant sur la biodiversité par des nouvelles souvent alarmantes qui peuvent toucher des sujets aussi variés que la pollution industrielle, l’épuisement des ressources halieutiques, les monocultures intensives ou la déforestation.

Depuis plus de quatre milliards d’années, la Terre a vu un grand nombre d’espèces apparaître, évoluer et disparaître au rythme de phénomènes naturels qui ont été clairement identifiés. Selon les dernières estimations, le rythme actuel de la disparition des espèces serait au moins 1 000 fois plus rapide que le rythme moyen enregistré à l’échelle géologique : un mammifère sur quatre et près de 12 000 espèces de plantes seraient directement menacés d’extinction. La cause principale de ce phénomène serait la surexploitation des milieux par une seule espèce de mammifère, l’homo sapiens, avec pour conséquence immédiate la destruction des habitats fauniques et floristiques. Cet état de fait est particulièrement bien documenté puisque l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a elle-même déterminé en 2007 que près de 40 % des espèces suivies étaient menacées.

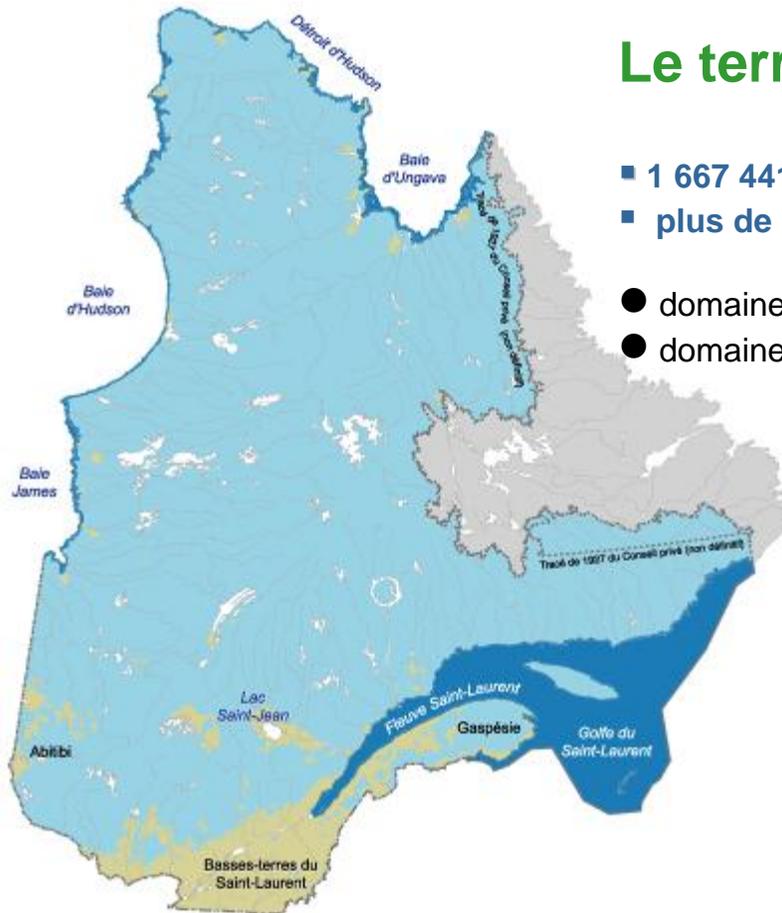
L'industrialisation, l'urbanisation avec l'exode rural, la désertification, l'explosion démographique mondiale (2,5 milliards en 1950, 7 milliards en 2012 et près de 9 milliards en 2040), l'agriculture intensive et les besoins de consommation toujours croissants, pour ne citer que ces facteurs, ont contribué à augmenter la pression que l'activité humaine exerce sur les habitats et les écosystèmes, autant fauniques que floristiques.

Il y a 31 mégapoles de plus de 10 millions d'habitants dans le monde, comparativement à seulement 2 en 1975. Malgré les efforts qui sont déployés, tout comme moi, vous pouvez vous imaginer les impacts que de telles concentrations humaines peuvent avoir sur notre milieu de vie, notamment en matière de gestion des matières résiduelles, de consommation d'eau potable ou d'utilisation de ressources renouvelables. Selon l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire (EM) qui est un programme de travail international conçu pour répondre aux besoins des décideurs et du public, 60 % des fonctions écosystémiques examinées auraient subi une dégradation ou auraient été utilisées de manière non durable. D'ailleurs, depuis 2006, la *Convention sur la diversité biologique* précise même que les ressources biologiques disponibles sur la Terre ne peuvent répondre qu'à seulement 80 % de la demande mondiale. Ce terrible constat ne date pas d'hier. Dès 1972, le Club de Rome publiait un rapport intitulé *Halte à la croissance?* qui montrait déjà les limites écologiques de la croissance démographique. Parallèlement, à la même époque, dans son œuvre de réflexion intitulée *Small Is Beautiful - une société à la mesure de l'homme*, l'économiste britannique E.F. Schumacher, en grand visionnaire qu'il était, émettait à l'intention du public un certain nombre de critiques sur l'économie occidentale. Il y traitait des thèmes tels que l'importance de conserver une échelle humaine, l'importance de considérer la nature comme un capital et non comme un revenu et la nécessité de s'assurer d'une utilisation durable des ressources naturelles.

Selon moi, nous devons tous agir en citoyens du monde, être responsables et particulièrement vigilants et adapter nos comportements à la capacité qu'ont nos écosystèmes à supporter nos activités. Nous devons avoir la générosité de penser aux générations actuelles et futures, partager les richesses qui nous sont prêtées et comprendre l'interrelation entre toutes les composantes de notre planète. Si nous voulons assurer notre qualité de vie à long terme, nous devons donc entrevoir un monde où l'équilibre entre le développement et la protection de la nature, dans son sens le plus large, devient la règle d'or de l'homo sapiens, qui signifie en latin « Homme sage ».

Mais tous ces propos n'ont de sens que s'ils sont mis en action dans les politiques gouvernementales et c'est pourquoi, si vous le permettez, nous nous attarderons tout particulièrement à la situation concrète qui prévaut au Québec.

## La biodiversité au Québec



## Le territoire québécois

- 1 667 441 km<sup>2</sup> de superficie
- plus de 10 000 km de frontières
- domaine de l'État (1 550 531 km<sup>2</sup>)
- domaine privé (116 910 km<sup>2</sup>)

Ainsi, dès les années 1970, dans une vision que je pourrais qualifier d'avant-gardiste, le gouvernement du Québec a démontré l'importance qu'il accordait au maintien de la biodiversité, donc de l'équilibre, en adoptant notamment une série de lois environnementales, en créant le BAPE et en adoptant une stratégie sur la diversité biologique (1996-2002). Ces différentes mesures ont fait en sorte que le Québec peut, en 2010, posséder un réseau d'aires protégées qui compte près de 2 500 sites naturels, ce qui établit le bilan à 8,14 % du territoire québécois, soit la superficie de la Grèce ou la moitié de celle du Gabon ou du Burkina Faso.

Permettez-moi de prendre le temps de vous présenter la chronologie des grandes étapes qui ont mené à ce résultat au Québec et de vous les décrire brièvement.

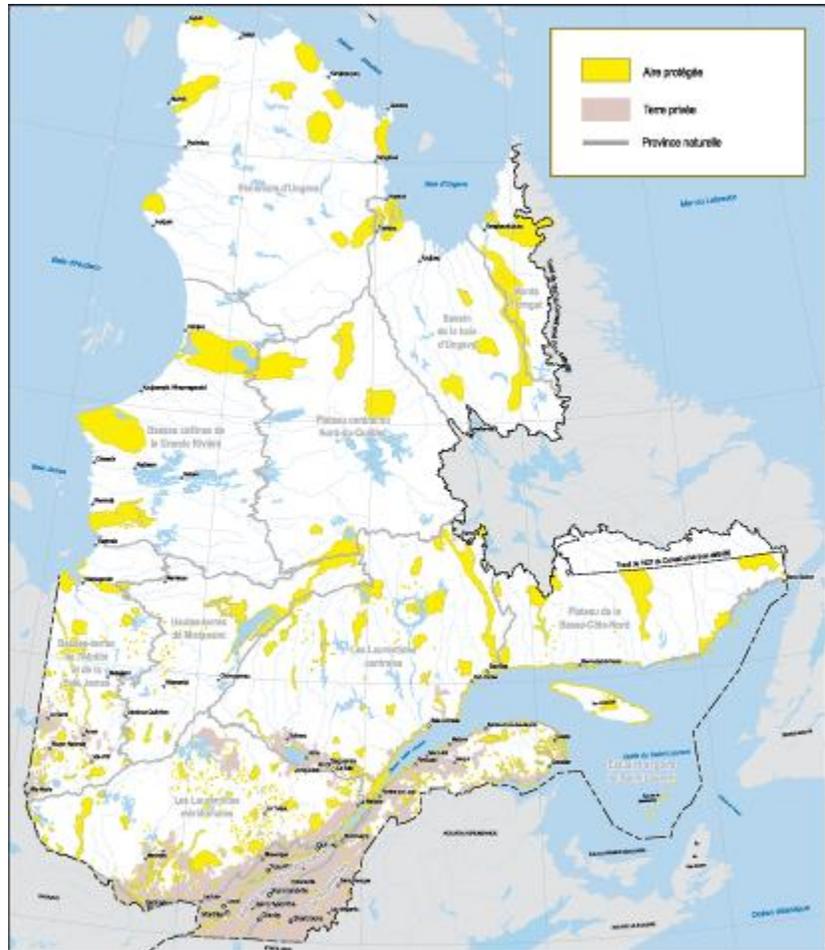
- 1972** À la suite de la conférence de Stockholm, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui vise à assurer la protection de la nature et de la qualité de vie de ses citoyens.
- 1977** Adoption de la *Loi sur les Parcs* qui vise à assurer la conservation et la protection permanente de territoires ou de sites naturels à caractères exceptionnels tout en permettant au public d'y avoir accès pour des fins éducatives et récréotouristiques;

- 1978** Soit 14 ans avant la conférence de Rio et 20 ans avant la déclaration d'Aarhus, l'Assemblée nationale crée le BAPE qui, par cette initiative, permet de faire une avancée majeure en matière de démocratie participative. Pour la première fois au Québec :
- le gouvernement affirme « haut et fort » le droit des citoyens à l'information et à la consultation et sollicite leur participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement;
  - le gouvernement reconnaît officiellement la valeur et la pertinence de la contribution de la population au processus d'évaluation environnementale.
- 1983** Soit 10 ans avant la création du Secrétariat à la biodiversité, adoption de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* qui a pour objet la conservation de la faune et de son habitat, et leur mise en valeur dans une perspective de développement durable.
- 1986** Adoption de la *Loi sur les forêts* qui favorise la reconnaissance du patrimoine forestier et l'aménagement durable de la forêt.
- 1989** Soit 4 ans avant la création du Secrétariat à la biodiversité, adoption de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* qui garantit la sauvegarde de la diversité génétique du Québec.
- 1996** Adoption d'une première stratégie pour la mise en œuvre de la *Convention sur la diversité biologique des Nations Unies*. Cette stratégie fixe déjà de grands objectifs liés aux aires protégées. Le Québec souligne ainsi que les aires protégées constituent l'un des éléments fondamentaux pour le maintien de la diversité des espèces, des écosystèmes et des ressources sauvages ainsi que pour l'atteinte d'objectifs de développement durable.
- 2000** Adoption de la *Stratégie québécoise sur les aires protégées*. Le Québec vise à mettre en place un réseau d'aires protégées représentatif de l'ensemble de sa diversité biologique.
- 2002** Pour donner suite à la conférence de Rio et aux objectifs du Secrétariat à la biodiversité, adoption de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* qui protège le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel par la mise en place d'un réseau d'aires protégées tant publiques que privées.
- 2006** À la suite, notamment, du rapport du Conseil de la conservation et de l'environnement du Québec portant sur *L'administration publique québécoise et le développement durable*, et des objectifs du millénaire, adoption de la *Loi sur le développement durable*. Cette loi avec ses seize principes place le développement durable au cœur de l'action gouvernementale et permet au Québec de figurer parmi les rares pays à s'être munis d'une législation qui prend en compte le facteur de durabilité dans ses activités de développement. J'aimerais attirer votre attention sur cinq de ces principes qui, à mes yeux, résonnent particulièrement à l'occasion de cette conférence. Il s'agit de la préservation de la biodiversité, du respect de la capacité de support des écosystèmes, de la protection de l'environnement, de la protection du patrimoine culturel et de la santé et de la qualité de vie.
- 2010** Élaboration d'une troisième stratégie sur la diversité biologique qui s'intéresse plus particulièrement aux quatre enjeux suivants : les aires protégées, les espèces floristiques menacées ou vulnérables, les espèces envahissantes et les milieux humides. Un objectif de 12 % du territoire québécois consacré aux aires protégées est fixé pour 2015.

**En 2010**

**8,14 % du territoire**

**135 764 km<sup>2</sup>**



### **Le BAPE et la biodiversité**

Et maintenant que vous êtes au fait de ces grandes étapes qu'a franchies le Québec, où se situe le BAPE à l'égard de la biodiversité? Quand et comment intervient-il conformément au cadre légal que je viens de vous présenter? Quelles sont ses réalisations? Quels enseignements pouvons-nous en tirer?

Depuis maintenant plus de 30 ans, en tenant des périodes d'information, en réalisant des enquêtes, des médiations et en tenant des audiences publiques, le BAPE s'emploie à éclairer le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour ses recommandations au Conseil des ministres qui est le décideur ultime. À ce jour, plus de 275 rapports du BAPE ont été rendus publics par le ministre.

En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le BAPE peut être amené à enquêter ou à tenir une audience publique sur toute question relative à la qualité de l'environnement. Les projets qui lui sont alors soumis sont extrêmement variés : construction de centrales hydroélectriques, de barrages, d'autoroutes, de lieux d'enfouissement, mise en place de lignes de transport d'électricité, implantation de postes de distribution d'énergie, construction de gazoducs et projets industriels en tout genre.

En vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, le BAPE se voit également confier des mandats de consultation publique qui visent à faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatif de la biodiversité de l'ensemble du territoire québécois.

## Des enjeux liés à la biodiversité

Si vous le permettez, je vais maintenant vous présenter quelques exemples d'enjeux liés à la biodiversité qui ont été soulevés lors d'audiences publiques tenues par le BAPE.

Déjà en 1978, lors de la première audience publique tenue par le BAPE, des participants manifestaient leur inquiétude quant aux impacts qu'aurait la construction d'une autoroute sur les herbiers et la faune intertidale du fleuve Saint-Laurent, des préoccupations légitimes liées au rôle essentiel de filtre naturel que jouent les battures de ce fleuve.

Depuis la création du BAPE, pratiquement tous les mandats réalisés ont comporté des enjeux liés à la biodiversité et ont amené les commissions d'enquête à proposer des mesures de bonification, d'atténuation des projets ou, dans certains cas, le rejet des projets. En fait, les commissions d'enquête bénéficient de l'indépendance requise pour agir en toute impartialité dans l'analyse qu'elles font des projets.

En 2001 par exemple, une commission du BAPE a étudié deux projets de dérivation partielle de rivières en vue d'accroître la production d'électricité d'une centrale hydroélectrique. La commission était d'avis que les projets pouvaient être autorisés, sous condition toutefois d'y introduire des mesures supplémentaires de préservation des potentiels fauniques et récréo-touristiques. La même année, un rapport du BAPE émettait un avis défavorable relatif à un projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement en raison notamment de son impact sur un écosystème de grande valeur écologique et parce qu'il ne s'inscrivait pas dans une perspective de développement durable.

En 2008, la commission d'examen conjoint (Québec, Canada) et la commission d'enquête du BAPE, chargées d'étudier un projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique, ont formulé divers avis et recommandations aux ministres québécois et canadien en lien avec la biodiversité. Le BAPE était d'avis, notamment, que le promoteur devrait prendre des mesures permettant de minimiser l'impact que pourraient avoir la construction des réservoirs et les chemins d'accès du complexe sur la faune aviaire. Le BAPE soulignait aux ministres que le déboisement des réservoirs devrait se faire en dehors des périodes de nidification des oiseaux forestiers et qu'un suivi rigoureux soit réalisé.

En 2010, la commission du BAPE chargée d'étudier un projet portant sur l'aménagement d'un parc éolien s'est appuyée sur les observations d'un organisme pour signaler au promoteur qu'un site de nidification du Pygargue à tête blanche, une espèce de rapace désignée vulnérable au Québec, avait été localisé en périphérie de l'aire d'implantation du projet. Le BAPE a formulé un avis au ministre qui soulevait le risque que représentaient les éoliennes pour ces oiseaux et qui demandait aux différents ministères concernés de s'assurer de faire un suivi serré de la population concernée, en collaboration avec le promoteur aux fins de préserver la biodiversité.

De façon plus spécifique, et notamment depuis l'adoption de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* en 2002, le BAPE a reçu 7 mandats de consultations publiques portant sur des projets d'aires protégées. Ainsi, 7 différentes commissions d'enquête ont examiné au total 19 projets d'aires protégées. L'examen de ces projets a nécessité 50 séances publiques au cours desquelles 250 participants ont posé des questions aux autorités gouvernementales ou donné leur opinion. Ces différents projets avaient pour but d'assurer la représentativité de la biodiversité du territoire québécois.

Avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, vous devez savoir que le BAPE a affirmé son leadership et sa cohérence en élaborant un plan d'action de développement durable sur cinq ans ce qui lui a permis de réduire l'empreinte environnementale de ses activités internes et externes, sans toutefois diminuer la qualité du service qu'il offre aux citoyens. Grâce à ce Plan, le BAPE participe

activement au développement de la société québécoise en s'assurant qu'elle est en mesure de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Toujours dans le cadre de la *Loi sur le développement durable*, le BAPE s'est donné une approche structurée lui permettant de considérer dans ses analyses et ses avis les répercussions des projets en fonction des seize principes de développement durable. Le développement en 2008 d'un *Guide pour la considération des seize principes de développement durable* que le BAPE utilise dans le cadre de ses travaux pour les commissions d'enquête constitue un outil incontournable lui permettant de s'assurer que les dimensions fondamentales du développement durable ont bien été prises en considération dans chacun des rapports qu'il remet au ministre.

À titre d'exemple, pour chaque projet, la commission doit inclure dans son analyse un questionnement sur la préservation des milieux humides et forestiers ainsi que sur les mesures de compensation qui pourraient être prises. Elle doit également se soucier des pratiques de construction ou de rénovation visant à minimiser l'empreinte écologique des bâtiments.

Pourquoi cette préoccupation pour les milieux humides? Parce qu'ils sont des milieux de vie remarquables pour leur biodiversité. Ils contiennent près de 38 % des espèces considérées comme menacées et vulnérables au Québec et sont reconnus principalement pour leur grande influence sur les cycles de l'eau et du carbone. Lorsqu'un projet a un impact sur un milieu humide, la commission du BAPE examine le projet en appliquant un processus d'analyse basé sur une séquence d'atténuation intitulée « Éviter et Minimiser » et qui consiste, le cas échéant, à identifier un site de remplacement pour le projet en question ou tout simplement à choisir un autre projet. Dans l'hypothèse où aucune de ces deux conditions ne pourrait être respectée, l'analyse faite par la commission prendra en compte les initiatives du promoteur visant à minimiser les impacts de son projet sur les milieux humides. Il pourrait s'agir notamment de leur restauration ou d'acquisition de milieux humides équivalents. Ultiment, la commission en place pourra proposer un ratio de compensation qui sera proportionnel à la valeur écologique du milieu humide détruit ou perturbé. Cette valeur sera déterminée en fonction d'un certain nombre de critères tels que la superficie du milieu, le lien hydrologique avec un cours d'eau, la présence d'espèces menacées ou vulnérables et l'existence d'une tourbière. Règle générale, le ratio demandé fluctue entre 1/1 et 3/1.

Et qu'en est-il des forêts boréale, mixte ou feuillue du Québec à haute valeur écologique et économique? Dans le monde, la destruction de la forêt serait responsable de la perte par décennie de 2 à 5 % de la diversité. Aussi, à l'examen d'un projet pour lequel des activités de déboisement sont prévues, le BAPE s'intéressera tout d'abord à la superficie du couvert forestier sur le territoire qui englobe le projet. Dans la mesure où ce couvert forestier serait considéré comme faible (50 %), la commission du BAPE pourra suggérer aux autorités responsables (ministères, municipalités, comités ou autres) qu'ils se munissent d'une politique ou d'un plan de conservation, ou que le promoteur modifie son projet en conséquence. Dans l'hypothèse où cette dernière alternative ne pourrait être envisagée, la commission inciterait le promoteur à s'engager à prendre des mesures de compensation telles que celle qui consiste à reboiser une superficie au moins équivalente à la parcelle de territoire qui aurait subi un préjudice environnemental. Évidemment, les exigences de compensation devraient prendre en compte la valeur écologique de l'écosystème en place.

Chaque mètre carré utilisé à des fins de construction peut avoir un impact sur la biodiversité, au Québec comme partout ailleurs sur la planète. Des territoires naturels avec les espèces qu'ils abritent sont directement menacés par l'urbanisation, la construction de routes ou d'infrastructures, voire même par certains aménagements touristiques.

Dans un récent rapport qui portait notamment sur la construction d'une gare, le BAPE s'est appuyé sur les préoccupations qui ont été soulevées par les citoyens pour inciter un promoteur à s'inspirer d'une norme de certification environnementale reconnue afin de concevoir son projet, et cela afin d'assurer une efficacité maximale en matière de consommation d'énergie, d'emploi de ressources naturelles et d'utilisation de matériaux sains pour l'environnement et la santé. Actuellement, le domaine des certifications vertes est en pleine effervescence et certaines certifications comme le système d'évaluation *Leadership in Energy and Environmental Design* (LEED) qui concerne les bâtiments industriels, administratifs et à logements sont particulièrement en vue.

Il est donc essentiel de ne pas ménager nos efforts afin de s'assurer que chaque projet vise une utilisation parcimonieuse et judicieuse des ressources énergétiques de même que celles destinées à la construction, à la rénovation ou à l'aménagement de bâtiments.

Vous comprendrez donc que le BAPE, dans les rapports qu'il transmet au ministre, s'assure que ses avis intègrent les mesures qu'il juge nécessaires afin que l'insertion dans le milieu de chaque projet soit respectueuse des écosystèmes et des communautés humaines.

## **Conclusion**

Pour conclure, en tant que président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, j'aimerais souligner que la bonne compréhension des enjeux liés à la biodiversité dans les projets de développement qui nous sont soumis régulièrement dépend essentiellement de nos instruments de travail, de la force et de la cohésion de nos équipes en place. Nous nous faisons une priorité d'offrir à notre personnel un programme de formation continu qui est adapté à la complexité des dossiers pouvant lui être soumis. Depuis plusieurs années, nous avons saisi les occasions qui se présentaient afin de rencontrer un nombre important de délégations en provenance de différents pays. Souhaitons que ce Colloque nous permette de tisser entre nations les liens nécessaires au partage de nos expertises et de nos expériences réciproques. Parce que, soyons francs entre nous, ce n'est qu'ensemble que nous pourrons faire respecter la capacité de support des écosystèmes pour le bien-être et le futur de « l'Homme sage ».

Je vous remercie de votre attention!

Présentation de Jacques Breton, Hassan Kimba et Patrick Legrand