

Mécanismes de participation publique dans les évaluations environnementales stratégiques

Rapport final

Juillet 2012

Rapport présenté au :

Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste

Par :

Gilles Côté et Jean-Philippe Waaub

Sommaire

Auteurs et titre (pour fins de citation).

Gilles Côté et Jean-Philippe Waaub

Mécanisme de participation publique dans les évaluations environnementales stratégiques

Mots clés.

Participation, évaluation environnementale stratégique, gaz de schiste

Liste de distribution : membres du comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste au Québec

Version : finale

Code de diffusion : version finale déposée au comité pour approbation

Date : 27 juillet 2012

Résumé

Le comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les gaz de schiste (ci-après : le Comité) a requis un éclairage expert sur les possibilités qui s'offrent à lui en matière de participation publique. Le mandat consistait plus spécifiquement à :

- documenter les expériences de participation publique en contexte d'évaluation environnementale stratégique, en s'attardant sur quelques cas particulièrement intéressants et inspirants pour le comité ;
- analyser quelques pratiques clés susceptibles d'être retenues par le comité pour en expliquer l'intérêt, le fonctionnement, les risques ;
- proposer un ou plusieurs scénarios de participation publique selon les différentes phases de réalisation de l'ÉES sur les gaz de schiste en détaillant leur rationalité et leur pertinence respective.

La stratégie de réalisation de l'étude a consisté d'abord en une recension des écrits scientifiques sur les thèmes de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) et de la participation publique. Elle visait à la fois à connaître les réflexions à caractère théorique sur la participation publique à l'ÉES et à identifier des cas représentatifs des meilleures pratiques à cet égard.

Quinze cas ont été identifiés parmi lesquels sept ont été documentés et décrits de façon détaillée à partir des éléments de présentation descriptive élaborés par Gauthier et al. (2011) : proposeur – mandat, coût, durée du processus de participation à l'ÉES – approche et procédure (cadre légal et réglementaire) – documentation disponibles – support financier – consultations spécifiques – production de rapport(s) – mode de prise en compte de la participation dans la politique en découlant – caractéristiques spécifiques de la participation : mandats de recherche, visites de sites, missions à l'étranger.

Les meilleures pratiques en matière de participation publique à l'ÉES ont été analysées à partir d'une grille inspirée du modèle FfOM : forces (F), faiblesses (f), opportunités (O), menaces (M). L'analyse a été structurée en fonction de l'atteinte des objectifs de la participation reliés 1) au processus d'évaluation environnementale stratégique, 2) au processus démocratique, 3) à la mise en œuvre de la stratégie.

Évaluation environnementale stratégique

- Réaliser des évaluations environnementales stratégiques (ÉES) basées sur l'analyse des enjeux en prise avec le processus d'élaboration des options;
- Structurer les études par «enjeux» et «impacts significatifs» (plutôt que par composantes du milieu et effets).

Stratégie de participation

- Adopter une approche de participation «proactive et visant l'implication» plutôt qu'uniquement «consultative»;
- Diversifier les formules et des outils pour favoriser la participation (incluant l'évaluation des impacts sociaux notamment comme opportunité d'être impliqué);
- Mettre en place un processus compétent c'est-à-dire : accès à l'information, argumentaire scientifique de qualité, ouverture à différentes bases de connaissances, bons outils de communication (compréhension partagée des enjeux);
- Donner l'opportunité de participer aux parties le plus tôt possible dans le processus (détermination de la portée de l'étude);
- Prendre en compte les résultats de la participation tout au long du processus d'analyse;
- Garder les options ouvertes :
 - Considérer plusieurs solutions de rechange à l'action envisagée, incluant celle de ne rien faire;
 - Donner les raisons justifiant le choix de l'action envisagée par rapport aux solutions de rechange;

Aussi (non mentionné dans les cas étudiés mais néanmoins important) :

- Mettre en place une coordination entre les organisations gouvernementales et avec les institutions publiques;
- Traiter les Premières Nations selon les obligations légales.

Certains éléments sont par ailleurs à éviter :

- Contourner ou manipuler la participation publique;
- Ne travailler qu'avec les «bons participants» et ignorer les plus difficiles;
- Assurer un support technique qui serait perçu comme politiquement orienté.

Deux scénarios de participation sont proposés : un scénario de référence et un scénario potentiel de mise en pratique. Le scénario de référence représente l'idéal en matière de participation publique, basé sur les meilleures pratiques. Le scénario potentiel de mise en pratique représente ce qui est possible compte tenu du contexte particulier de l'ÉES sur les gaz de schiste. Les éléments constitutifs des scénarios proposés sont les moments clés de la participation, les participants et les modes de participation (dispositif et modalités de réalisation).

Nous avons identifié six moments clés de la participation relevant de la démarche de planification (P), du processus d'évaluation environnementale stratégique (ÉES), de la prise de décision (D) et du suivi (S): 1) l'élaboration de la politique, du plan ou du programme (P), 2) l'analyse de la portée de l'étude (ÉES), 3) la réalisation de l'étude (ÉES), 4) la publication du rapport d'étude (ÉES) (version préliminaire), 5) la décision (D), 6) le suivi (S).

Des participants de différents types interviennent à chaque étape selon des modes de participation (information – consultation – implication) et des modalités variées (tables rondes permanentes ou provisoires – comité(s) miroir(s) constitués pour tous les thèmes ou structurés par enjeu ou par groupe d'enjeux – séances publiques d'information et d'échange en personne ou par visio conférence – concertation – mise en place d'un site Web pour la diffusion de l'information et la réception de commentaires – comité de suivi.

Les conditions générales devant être présentes dans l'élaboration d'un dispositif de participation publique à l'évaluation environnementale stratégique sont : 1) l'accès à l'information, 2) les suites données aux considérations soulevées par les participants au processus, 3) l'information sur le dispositif et les résultats de la participation dans le rapport d'ÉES, 4) un support aux participants.

Les faits saillants du scénario de référence sont la création d'une table ronde multipartite et l'organisation de séances publiques d'information et d'échange. La table ronde est constituée de représentants des parties prenantes, de membres d'un comité interministériel (ministères et agences gouvernementales concernés par les impacts de la proposition de PPP à cause de leurs attributions dans les domaines de l'environnement, de la santé, de l'économie, etc.) et de représentants de l'autorité responsable. Elle intervient aux étapes de l'analyse de la portée et de la réalisation de l'étude. L'objectif visé par la mise en place de ce dispositif est de favoriser un processus d'échange et la création d'une expertise, deux composantes importantes d'une approche participative axée sur l'implication des parties prenantes dans la démarche d'évaluation environnementale stratégique. La séance d'information et d'échange, basées sensiblement sur le modèle appliqué par le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE), intervient au moment de la publication de la version préliminaire du rapport d'étude. Ces dispositifs sont complétés par une consultation en ligne.

Dans le cadre du scénario de mise en pratique, la table ronde est remplacée par des séances d'information et d'échange comme dispositif de participation à l'étape de l'analyse de la portée de l'étude. À l'étape de la réalisation de l'étude, il est proposé de former un ou plusieurs comité(s) miroir(s) formé(s) de 10 à 12 représentants des parties prenantes et d'un comité interministériel (comme décrit ci-avant). Les membres du comité *ad hoc* d'ÉES (représentants de l'autorité responsable) peuvent ainsi bénéficier de structures miroirs permettant d'approfondir les différents argumentaires sur les enjeux et aussi, le cas échéant, de bénéficier d'un lieu de concertation sur l'évaluation globale des scénarios d'action. L'utilisation du mot miroir doit ici être comprise comme une opportunité de prolongement et de démultiplication de sa propre capacité de travail et ce sur une base représentative pertinente à la tâche à accomplir. C'est aussi une opportunité de bénéficier de contributions sociétales avant l'étape de consultation sur le rapport préliminaire. Les séances d'information et d'échange à l'étape de la publication de la version préliminaire du rapport et la consultation en ligne sont conservées.

Enfin, dans les deux propositions il est suggéré de structurer la démarche d'évaluation environnementale stratégique par analyse des enjeux plutôt que par description des composantes du milieu, et d'avoir recours aux méthodes d'aide multicritère à la décision afin d'en améliorer la transparence et de favoriser la participation des parties prenantes et la prise en compte des préoccupations et des systèmes de valeurs dont elles sont porteuses.

Table des matières

Sommaire	i
Table des matières.....	iv
1 Introduction	1
1.1 Rappel du mandat	1
1.2 Stratégie de réalisation	1
1.2.1 Recension des écrits scientifiques et recherche documentaire	1
1.2.2 Analyse des meilleures pratiques.....	3
1.2.3 Étapes de la réalisation de l'étude.....	5
2 Expériences de participation en contexte d'évaluation environnementale stratégique.....	7
2.1 Participation au processus décisionnel	7
2.1.1 Typologie de la participation.....	7
Exemple d'application	10
2.1.2 Participation aux décisions dans le contexte de la démocratie représentative: approches.....	11
2.2 Évaluation environnementale stratégique	11
2.2.1 Définition.....	11
2.2.2 Élaboration des politiques, plans et programmes et arrimage aux étapes de l'évaluation environnementale stratégique	13
2.2.3 Procédures pour la réalisation des évaluations environnementales stratégiques	15
3 Analyse des études de cas.....	19
3.1 Présentation des cas selon les caractéristiques descriptives	19
3.2 Analyse des cas selon la grille proposée	23
3.2.1 Atteinte des objectifs de participation reliés au processus d'évaluation environnementale stratégique	23
3.2.1.1 Processus d'évaluation environnementale stratégique : étapes principales.....	23
3.2.1.2 Participation au processus d'évaluation environnementale stratégique.....	26
3.2.2 Atteinte des objectifs de participation reliés au processus démocratique	27
3.2.2.1 Critères d'un processus démocratique délibératif.....	27
3.2.2.2 Participation au processus démocratique.....	28

3.2.3	Atteinte des objectifs de la participation reliés à la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes	29
3.2.3.1	Problématique de l'acceptabilité sociale des politiques, des plans et des programmes.....	29
3.2.3.2	Participation et mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes dans les cas à l'étude	31
3.3	Synthèse des éléments à retenir.....	31
4	Cadre de référence pour une évaluation environnementale stratégique participative.....	33
4.1	Éléments constitutifs des scénarios de participation	33
4.1.1	Mandat.....	33
4.1.2	Nature des participants	34
4.1.3	Participation des Premières Nations.....	36
4.1.4	Modes de participation	36
4.1.5	Moments de la participation.....	36
4.1.6	Conditions générales.....	37
4.1.7	Caractéristiques spécifiques.....	38
4.2	Scénario de référence.....	38
4.2.1	Description globale.....	38
4.2.1.1	Création d'une table ronde pour la participation des parties prenantes à l'évaluation environnementale stratégique....	39
4.2.1.2	Séances publiques d'information et d'échange sur la version préliminaire du rapport d'étude.....	41
4.2.1.3	Consultations en ligne sur l'analyse de la portée de l'étude et sur la version préliminaire du rapport d'étude.....	42
4.2.1.4	Diffusion de l'information en continu sur le Web.....	42
4.2.1.5	Publication du rapport final et suivi.....	43
4.2.2	Application d'une approche d'aide multicritère à la décision à l'évaluation environnementale stratégique.....	43
4.2.3	Structuration de la démarche d'évaluation environnementale stratégique par enjeu.....	46
4.3	Scénario de mise en pratique.....	48
4.3.1	Mise en contexte	48
4.3.2	Description globale.....	49
4.3.3	Organisation de séances d'information et d'échange aux étapes de l'analyse de la portée et de la publication de la version préliminaire du rapport d'évaluation environnementale stratégique	51

4.3.4	Création de «comité(s) miroir(s)» à l'étape de l'évaluation	51
-------	---	----

Annexes

Annexe A	Participation des parties prenantes aux procédures d'ÉE	59
Annexe B	Description détaillée des cas	65

Tableaux

Tableau 2-1 Échelle de la participation.....	7
Tableau 2-2: Complexité de la participation et engagement des participants	10
Tableau 4-1 Scénario de référence	40
Tableau 4-2 Tableau synthèse des impacts structurés par enjeu	47
Tableau 4-3 Scénarios potentiels : mise en pratique	50

Figures

Figure 2-1 Approche réactive et approche proactive de l'ÉES.....	12
Figure 2-2 Démarches d'élaboration des PPP et d'ÉES	14
Figure 2-3 Procédure type d'évaluation environnementale stratégique	18
Figure 4-1 Nature des participants et encadrement institutionnel	35
Figure 4-2 Application de l'aide multicritère à la décision à l'ÉES.....	45

ACRONYMES

Évaluation environnementale stratégique	ÉES
Politiques, plans, programmes	PPP

1 Introduction

1.1 Rappel du mandat

Le comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les gaz de schiste (ci-après : le Comité) requiert un éclairage expert sur les possibilités qui s'offrent à lui en matière de participation publique, notamment en regard des moments clés où devront être prévus des exercices de participation, de leur forme et de leur étendue, ainsi que des modalités plus générales de dialogue continu avec le public. Pour ce faire, le comité doit mieux comprendre comment les mécanismes de participation publique ont été déployés dans différents contextes d'évaluation environnementale stratégique, quels sont les bénéfices, les avantages, les dangers, les écueils et les risques des différentes formes de participation, et quelles avenues s'offrent à lui s'il souhaite se doter d'un plan optimal de participation publique.

Plus spécifiquement, il s'agit de :

- documenter les expériences de participation publique en contexte d'évaluation environnementale stratégique, en s'attardant sur quelques cas particulièrement intéressants et inspirants pour le comité ;
- analyser quelques pratiques clés susceptibles d'être retenues par le comité pour en expliquer l'intérêt, le fonctionnement, les risques ;
- proposer un ou plusieurs scénarios de participation publique selon les différentes phases de réalisation de l'ÉES sur les gaz de schiste en détaillant leur rationalité et leur pertinence respective.

1.2 Stratégie de réalisation

La stratégie de réalisation de cette étude a consisté d'abord en une recension des écrits scientifiques sur les thèmes de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) et de la participation publique. Elle visait à la fois à connaître les réflexions à caractère théorique sur la participation publique à l'ÉES et à identifier des cas représentatifs des meilleures pratiques à cet égard. Cette recherche a permis d'identifier quinze cas parmi lesquels sept ont été documentés et décrits de façon détaillée dans cette étude. Les publications consultées ainsi que les cas analysés sont présentés à la sous-section 1.2.1.

Les meilleures pratiques en matière de participation publique à l'ÉES ont été analysées à partir d'une grille inspirée du modèle FfOM : forces (F), faiblesses (f), opportunités (O), menaces (M). Le modèle FfOM ainsi que son application au cas à l'étude sont décrits à la sous-section 1.2.2. L'expertise a été développée en partenariat avec le comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les gaz de schiste en suivant les étapes décrites à la sous-section 1.2.3.

1.2.1 Recension des écrits scientifiques et recherche documentaire

Une recension des écrits scientifiques a été réalisée sur les thèmes de l'ÉES et de la participation publique dans des revues scientifiques. Il s'agit principalement des publications

suyvantes : *Environmental Impact Assessment Review*, *Impact Assessment and Project Appraisal* et le *International Journal of Public Participation*. Également les sites Internet d'organismes dont les activités concernent la participation publique ou l'évaluation environnementale ont été consultés. Il s'agit principalement de l'*International Association for Public Participation* (IAP2), l'*International Association for Impact Assessment* (IAIA), le *Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale* (SIFÉE), l'*Association québécoise pour l'évaluation d'impact* (AQÉI), la *Banque mondiale*. Quelques procédures d'évaluation environnementale stratégique bien connues (Canada, USA, Union européenne) ou exemplaires (Écosse, ESPOO) ont été documentées à la section 2.2.3 afin d'en dégager les grandes étapes en relation avec des moments clés de participation.

La recherche a permis d'identifier quinze cas d'évaluation environnementale stratégique, principalement dans le secteur de l'énergie et des mines. Parmi ces cas, huit découlent de procédures mettant en application de politiques, de directives gouvernementales ou encore de conventions internationales. Il s'agit des cas suivants :

Directive du Cabinet sur l'ÉE de projets de politique, programme et plan (édition 2004) (Canada)

- Strategic Environmental Assessment Labrador Shelf Offshore Area (2008)*
- Oil Exploration and Development in the *Misaine Bank Offshore Area* (2005)*
- British Columbia Offshore Oil and Gas Moratorium Federal Public Review (2004)*

Directive 2001/42EC du parlement européen¹

- SEA Round Table for the Viennese Waste Management Plan (1999-2001)
- SEA Round Table for the new Agro Center in Luxemburg (date non disponible)

Programmatic EIS according to NEPA (USA)

- *Programmatic guidance for utility-scale solar energy development* in six western states (Arizona, California, Colorado, New Mexico, Nevada, and Utah) (en cours de réalisation)
- *Wind Energy Development Program* for seven states (Colorado, Idaho, Montana, Nevada, New Mexico, Oregon, Utah, Washington, and Wyoming) (2003-2005)
- *Uranium Leasing Program* in the Uravan Mineral Belt in southwestern Colorado (en cours de réalisation)

Les sept autres cas d'évaluations environnementales stratégiques ont été réalisés en vertu de dispositifs *ad hoc* élaborés à l'initiative des autorités publiques ou des organismes privés concernées :

- Energy Policy of the CZECH Republic (1998)*
- Exploration & exploitation des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (2010)*
- Ontario Power Authority Integrated Power System Planning (IPSP) (2007 et 2011)*

¹ Cas d'application de la directive 2001/42EC par : Arbter, K., IAIA 2011

- Sierra Leone Mining Sector Reform (WORLD BANK 2008, p.11)*
- Plan for Offshore Wind Energy in Scottish Territorial Waters (2009-2011)²
- Upper and Middle Elbe Basin District Plan (Czech Republic) (2007-2009)³
- Upper Vltava Basin District Plan (Czech Republic) (2007-2009)⁴

Parmi les quinze cas identifiés, sept ont été l'objet d'une analyse approfondie (identifiés par un astérisque (*) dans la liste ci-dessous). Les cas retenus concernent les secteurs de l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures, des mines, ainsi qu'un projet de production d'énergie. Il s'agit d'ÉES réalisées au Canada, aux États-Unis, en Europe et en Afrique. Le choix final a été déterminé par la disponibilité et la qualité de l'information sur les cas.

La description des cas a été effectuée à partir des éléments de présentation descriptive de cas d'ÉES élaborés par Gauthier et *al.* (2011) disponibles dans la documentation consultée. Ces éléments descriptifs sont les suivants :

- proposeur,
- mandat, coût, durée du processus de participation à l'ÉES,
- approche et procédure (Cadre légal et réglementaire du mandat relatif à la participation. Pourquoi? Qui participe? Quels modes de participation?)
- documentation disponible (notamment apport de l'information scientifique),
- support financier,
- consultations spécifiques,
- rapport(s),
- mode prise en compte de la participation dans la politique en découlant,
- caractéristiques spécifiques de la participation : mandats de recherche, visites de sites, missions à l'étranger.

1.2.2 Analyse des meilleures pratiques

Une grille d'analyse s'inspirant du modèle FfOM a été utilisée : forces (F), faiblesses (f), opportunités (O), menaces (M). Le modèle d'analyse FfOM (ou matrice SWOT, de l'anglais Strengths (Forces), Weaknesses (Faiblesses), Opportunities (Opportunités), Threats (Menaces). À l'origine cette grille a été développée pour la mise en valeur et l'évaluation des stratégies de développement des entreprises. Elle permet de déterminer les options stratégiques envisageables au niveau d'un domaine d'activité.

Une analyse FfOM s'effectue en produisant deux diagnostics :

- un diagnostic interne, qui identifie les forces et les faiblesses du domaine d'activité stratégique, soit dans notre cas, la participation publique à l'ÉES. Ce premier diagnostic détermine la capacité stratégique du modèle;

² Cité par : Dr. Fiona Simpson, IAIA 2011

³ Cité par: Keken, Zdenek, IAIA 2011

⁴ Idem note 3

- un diagnostic externe, qui identifie les opportunités et les menaces présentes dans l'environnement et qui ne sont pas directement influencées par le processus. Il détermine ce qu'il est convenu d'appeler les facteurs clés de succès de l'environnement.

Notre analyse, inspirée du modèle FfOM, a été structurée en fonction de l'atteinte de trois objectifs de la participation, et de la documentation existante et accessible :

- les objectifs de participation reliés au processus d'évaluation environnementale stratégique :
 - niveau d'information produite aux participants concernant les enjeux et le processus lui-même (claire, complète, de qualité, compréhensible);
 - niveau de conscience du proposeur par rapport aux préoccupations, enjeux, opinions et arguments soulevés par les participants (structuration du ou des rapports; rapports rendus publics);
- les objectifs de participation reliés au processus démocratique :
 - niveau de transparence du processus (mandat clair, circulation de l'information, moyens de communication et accès à ces moyens, modulation de la communication de l'information en fonction des participants);
 - inclusivité, représentativité des participants au processus et degré de participation;
 - équité et partage du pouvoir dans le processus (type de commission, règles claires, possibilités d'échanges et d'expression de positions divergentes, mécanismes de résolution de conflits, temps de réaction, degré de participation selon l'échelle d'Arnstein);
- les objectifs de participation reliés à la mise en œuvre de la stratégie :
 - atteinte des exigences statutaires;
 - niveau de conflictualité des enjeux abordés;
 - contextes économique, politique et institutionnel;
 - conclusion d'accords dans et hors processus;
 - niveau de justification de la décision en relation avec les apports de la participation.

Des propositions de scénarios potentiels de participation au processus d'ÉES ainsi que les éléments pouvant guider leur application à l'industrie des gaz de schiste ont été formulées à partir de l'analyse des caractéristiques des cas et de l'atteinte des objectifs de la participation. La description d'un scénario de participation comprend :

1. le mandat de la participation (le pourquoi, les objectifs de la participation, l'encadrement institutionnel et organisationnel);
2. les moments de la participation (étapes clés où des exercices de participation sont prévus)
3. la nature des participants (qui participe, possibilité de consultations spécifiques);

4. les modes de participation, les étapes impliquées et leur durée selon un calendrier d'opération (incluant un cadrage des modes de résolution de conflits);
5. les conditions générales de la participation (la nature et l'accès à l'information, le support financier éventuel, le ou les rapport(s) produits, le mode de prise en compte de la participation dans la politique en découlant);
6. les caractéristiques spécifiques éventuelles (ex. : mandats de recherche, visites de sites, missions à l'étranger).

Un scénario consiste en un cadrage de la participation publique à l'ÉES fournissant au comité les éléments d'aide à la décision pour sa mise en œuvre.

1.2.3 Étapes de la réalisation de l'étude

L'expertise a été développée en partenariat avec le groupe de travail sur la participation publique du comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les gaz de schiste en suivant les étapes suivantes :

- rencontre de démarrage pour préciser les besoins et les attentes,
- repérage de la documentation, analyse préliminaire des expériences pertinentes et des pratiques, et élaboration préliminaire d'un ou de plusieurs scénarios potentiels de participation,
- présentation devant le Comité des expériences passées et des scénarios potentiels de participation, et commentaires du Comité,
- finalisation de l'analyse des pratiques de participation publique et de la ou des propositions de scénarios potentiels de participation,
- présentation finale du ou des scénarios potentiels de participation devant le Comité,
- dépôt du rapport d'expertise.

2 Expériences de participation en contexte d'évaluation environnementale stratégique

La participation des citoyens aux décisions en contexte de démocratie représentative est envisagée dans la littérature scientifique comme une redéfinition du partage du pouvoir entre l'entité qui en détient légalement l'usage (gouvernants) et les administrés (gouvernés); partage qui est plus ou moins étendu selon le mode participation utilisé : diffusion de l'information, consultation, collaboration directe des citoyens au processus décisionnel, attribution de pouvoir sur la décision. À la section 2.1 il sera question des typologies de la participation axées sur le thème du partage du pouvoir et des points de vue divergents quant au rôle des citoyens dans le processus décisionnel.

À cet égard il est important de souligner que l'étendue du pouvoir accordé au citoyen ne dépend pas uniquement des modalités de la participation mais également du moment et de l'objet de la participation. À la sous-section 2.2, nous traiterons de ces variables dans le contexte spécifique de l'élaboration des politiques, des plans et des programmes, ainsi que celui de l'évaluation environnementale stratégique.

2.1 Participation au processus décisionnel

2.1.1 Typologie de la participation

Il existe plusieurs typologies de la participation axées sur le thème du partage du pouvoir. La typologie d'Arnstein (1969), parmi les plus citées, est constituée d'une échelle à huit niveaux selon le degré de pouvoir accordé au citoyen (voir tableau 2-1).

Tableau 2-1 Échelle de la participation

III. Pouvoir des citoyens	8. Contrôle par les citoyens
	7. Pouvoir délégué
	6. Partenariat
II. Pouvoir symbolique	5. Concertation
	4. Consultation
	3. Information
I. Non participation	2. Thérapie
	1. Manipulation

Source : Arnstein, 1969

Les deux premiers niveaux, la *manipulation* (1) et la *thérapie* (2), sont considérés par l'auteure comme de la non-participation car ils ne visent pas vraiment à recueillir l'opinion des citoyens et à intégrer leurs préoccupations dans le processus décisionnel. L'auteure donne en exemple certains comités aviseurs sur lesquels siègent des citoyens et dont la présence sert exclusivement à légitimer les décisions. L'information diffusée par le promoteur est sélectionnée exclusivement en fonction de convaincre les participants du bien fondé de l'option retenue par ce dernier. Il s'agit en somme d'opérations de relation publique.

L'*information* (3) est la première étape d'une véritable participation. L'objectif consiste à renseigner les citoyens sur leurs droits et leurs responsabilités. L'information diffusée vise à convaincre du bien-fondé de l'option choisie mais en expliquant les orientations, les choix privilégiés par rapport à un ensemble de possibilités. Toutefois l'information est un processus unidirectionnel qui ne prévoit pas de canaux spécifiques de rétroaction pour recueillir les réactions des citoyens qui, le cas échéant, pourront se rabattre sur les canaux politiques et médiatiques habituels pour s'exprimer.

La *consultation* (4) constitue un moyen extraordinaire – au-delà du jeu des canaux politiques habituels – utilisé par le décideur pour évaluer la réaction des citoyens sur une proposition spécifique. L'auteure inclut sous la rubrique *consultation* les sondages, les enquêtes et les audiences publiques. Cependant, l'efficacité de la consultation au regard du partage du pouvoir dépend de l'étape où elle intervient dans le processus décisionnel: à l'étape de la planification ou à l'étape de la mise en œuvre. Comme le souligne l'auteure à cet égard, les consultations interviennent tardivement dans le processus. De plus, la consultation n'offre aucune garantie que les préoccupations soient prises en compte par le décideur.

La *concertation* (5) consiste en la nomination de représentants à des instances officielles – des organismes permanents comme des tables de concertation et des comités aviseurs ou des activités ponctuelles comme des forums. Les contraintes liées à ce mode participatif sont:

- l'absence de mécanismes d'imputabilité obligeant les représentants à rendre des comptes à leur communauté ou groupe d'appartenance;
- un pouvoir d'influence relativement faible des représentants résultant de leur sous-représentation, de leur manque de maîtrise des règles du jeu et de l'accès limité à l'information.

Le *partenariat* (5) est le premier niveau où l'auteure considère qu'il y a une véritable redistribution du pouvoir. Il comporte la réalisation d'une entente négociée définissant clairement les responsabilités des intervenants (gouvernants – gouvernés) dans la prise de décision.

De plus, la participation des représentants des citoyens s'appuie sur des mécanismes d'imputabilité obligeant ces derniers à rendre des comptes à leur communauté ou groupe d'appartenance. Enfin, ceux-ci disposent de ressources financières suffisantes leur permettant d'avoir recours si nécessaire à une expertise professionnelle indépendante.

Le *pouvoir délégué* (7) accorde aux citoyens une prédominance sur les instances décisionnelles. Celle-ci peut prendre la forme d'une majorité sur les conseils d'administration ou d'ententes particulières avec des groupes de citoyens pour réaliser un plan d'intervention. En dernière instance, les élus conservent un droit de veto sur la décision finale, mais le processus menant à la décision et à la détermination du contenu de la décision relève entièrement de la responsabilité des citoyens.

Enfin, la forme la plus évoluée de partage de pouvoir est le *contrôle par les citoyens* (8). À ce niveau, les citoyens possèdent une gamme élargie de pouvoirs au niveau de la planification et de l'administration, dans le cadre des attributions qui leur ont été transférées par les «gouvernants».

En somme la typologie d'Arnstein est basée sur deux postulats fondamentaux :

- l'adéquation entre le niveau de pouvoir accordé au citoyen et le contrôle sur la décision;
- l'adéquation entre le contrôle sur la décision et les modes participatifs dont la version la plus achevée est la délégation de pouvoir.

Cependant d'aucuns expriment des réserves quant à cette approche de la participation. Limoges *et al.* (1993) attirent notre attention sur le danger de confondre « participation » et « décision » et d'attribuer à des personnes ou des entités non élues le pouvoir de décider pour les autres. Il en est de même de Godbout (1991) pour qui le souhait exprimé par plusieurs « participationnistes » d'une participation maximale à toutes les décisions et à toutes les étapes menant à la décision, incluant la décision elle-même, entre en conflit avec le principe sous-jacent à la démocratie représentative, soit la délégation du pouvoir décisionnel à un « représentant ». Selon ce dernier, si nous nous en tenons au sens strict de la définition de « démocratie représentative », il pourrait s'agir alors d'une « diminution de la démocratie » car la demande pour une participation maximale équivaut à introduire des composantes de la *démocratie directe* dans un système politique basé sur le principe de la représentation.

La typologie de la participation de l'*Organisation de coopération et de développement économique* (OCDE) (OCDE 1995) s'appuie sur une autre logique que celle d'Arnstein (1969); elle utilise comme critère de classement la complexité des « formes de participation » et le « degré d'engagement des participants ». Le tableau 2-2 présente la version adaptée par André (1999) de cette typologie.

Dans le cadre de la *participation passive*, il y a une diffusion unidirectionnelle d'information sans processus de rétroaction. Dans le cas des deux autres types de participation, la *participation moyennant incitations matérielles* et la *participation à la transmission de l'information*, les participants sont consultés mais dans un cadre prédéterminé (l'enquête, l'entrevue, etc.). Les participants ne possèdent aucun contrôle sur le déroulement de l'activité ni sur les résultats. Dans le cadre de la participation par *consultation*, l'expression de l'opinion s'effectue plus librement n'étant pas assujettie aux contraintes de l'enquête, de l'entrevue ou de l'expérimentation. Toutefois, les participants ne possèdent aucun contrôle sur le résultat. Les mandataires qui réalisent la consultation possèdent toute liberté concernant l'interprétation des résultats et leur utilisation effective en termes d'évaluation des impacts des solutions proposées ou la recherche de nouvelles solutions. Dans le cadre de la *participation fonctionnelle*, l'intervention des participants peut donner lieu à des modifications substantielles d'un projet ou d'un programme ou provoquer son abandon. La *participation interactive* suppose que les participants analysent conjointement les propositions. Ces processus peuvent donner lieu à des plans d'action ou à la création de nouvelles institutions locales ou au renforcement d'institutions existantes. Enfin, l'*auto mobilisation* consiste en la prise d'initiatives par les participants mêmes, indépendamment des processus formels de participation et qui procède par le jeu des pressions politiques.

Tableau 2-2: Complexité de la participation et engagement des participants

Type de participation	Exemple d'application
Participation passive	Utilisation des médias Rencontre d'information Kiosque d'exposition
Participation moyennant incitations matérielles	Entrevue avec rétribution Expérimentation avec rétribution Location d'espace pour expérimentation
Participation à la transmission d'information	Enquête par questionnaire Entrevue formelle ou informelle
Participation par consultation	Groupe d'échange Consultation publique Commission parlementaire
Participation fonctionnelle	Audience publique Comité de suivi
Participation interactive	Médiation Négociation
Auto Mobilisation	Formation d'une organisation formelle Formation de groupes spontanés

Source : André 1999, p.180

En somme, la typologie de l'OCDE ne s'intéresse pas tant au contrôle exercé par les «gouvernés» sur la décision ni au transfert formel d'attributions le permettant comme c'est le cas de la typologie d'Arnstein (1969), mais plutôt au rôle des «gouvernés» dans le processus menant à la décision. Ce rôle peut être plus ou moins important selon qu'il se limite à celui de ressources mobilisables de façon ponctuelle pour obtenir des informations spécifiques (connaissances vernaculaires sur les caractéristiques du territoire d'étude et certaines pratiques sociales) ou pour mesurer le niveau d'acceptabilité sociale (opinion des personnes concernées ou affectées par une décision) ou qu'il soit étendu à celui de partenaires (ou partie prenantes) participant directement aux arbitrages devant être faits tout au long du processus d'analyse. Dans ce dernier cas, le dispositif de participation assurera la présence en continu des «représentants des gouvernés» sous la forme d'entités constituées (comités multipartites), plus ou moins permanentes, de manière à permettre à ses membres d'acquérir une compréhension partagée des enjeux de l'action envisagée. Ces éléments sont conformes à la mise en place d'une table ronde (section 4.2.1.1) telle que proposée dans notre scénario de référence (section 4.2) et à celle de comités miroirs (section 4.3.4) tels que proposés dans notre scénario de mise en pratique adapté au contexte de l'ÉES des gaz de schiste au Québec (section 4.3).

2.1.2 Participation aux décisions dans le contexte de la démocratie représentative: approches

La participation citoyenne constitue dorénavant un critère de bonne gestion et une condition *sine qua non* à l'acceptabilité sociale des décisions, particulièrement celles ayant une incidence directe sur la qualité de vie des populations. Elle est également associée à la transparence, condition de la confiance que les citoyens accordent aux organismes publics et privés.

Toutefois des désaccords subsistent quant au rôle des citoyens dans le processus décisionnel. Deux écoles s'affrontent. La première, dite *réaliste*, considère que les élus doivent seuls exercer le pouvoir dont ils sont investis, le pouvoir électoral constituant le seul pouvoir des citoyens. L'élu qui assume ses responsabilités peut s'éclairer de l'opinion des citoyens; mais la consultation demeure limitée à la validation des options retenues en vue de la prise de décision et/ou de l'adoption de mesures d'intégration des interventions proposées. Dans le cadre de la seconde approche « ... l'élu décideur doit inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice du pouvoir principalement dans des matières qui touchent les gens et celles qui confrontent les valeurs » (Thibault, 1995, p. 9). Dans cette perspective où une démocratie participative s'articule aux mécanismes de démocratie représentative, il ne revient plus exclusivement à l'élu décideur de définir le contenu de « l'intérêt public ». L'adhésion à une ou l'autre des écoles de pensée détermine la nature de la proposition de participation quant au degré de pouvoir accordé aux citoyens et au rôle joué par ces derniers dans le processus décisionnel.

À la sous-section 2.2, il sera question des étapes du processus d'élaboration des politiques, des plans et des programmes, et de leur arrimage à celles de l'évaluation environnementale stratégique. La détermination des moments clés de la participation requiert évidemment de posséder une connaissance fine de ces étapes.

2.2 Évaluation environnementale stratégique

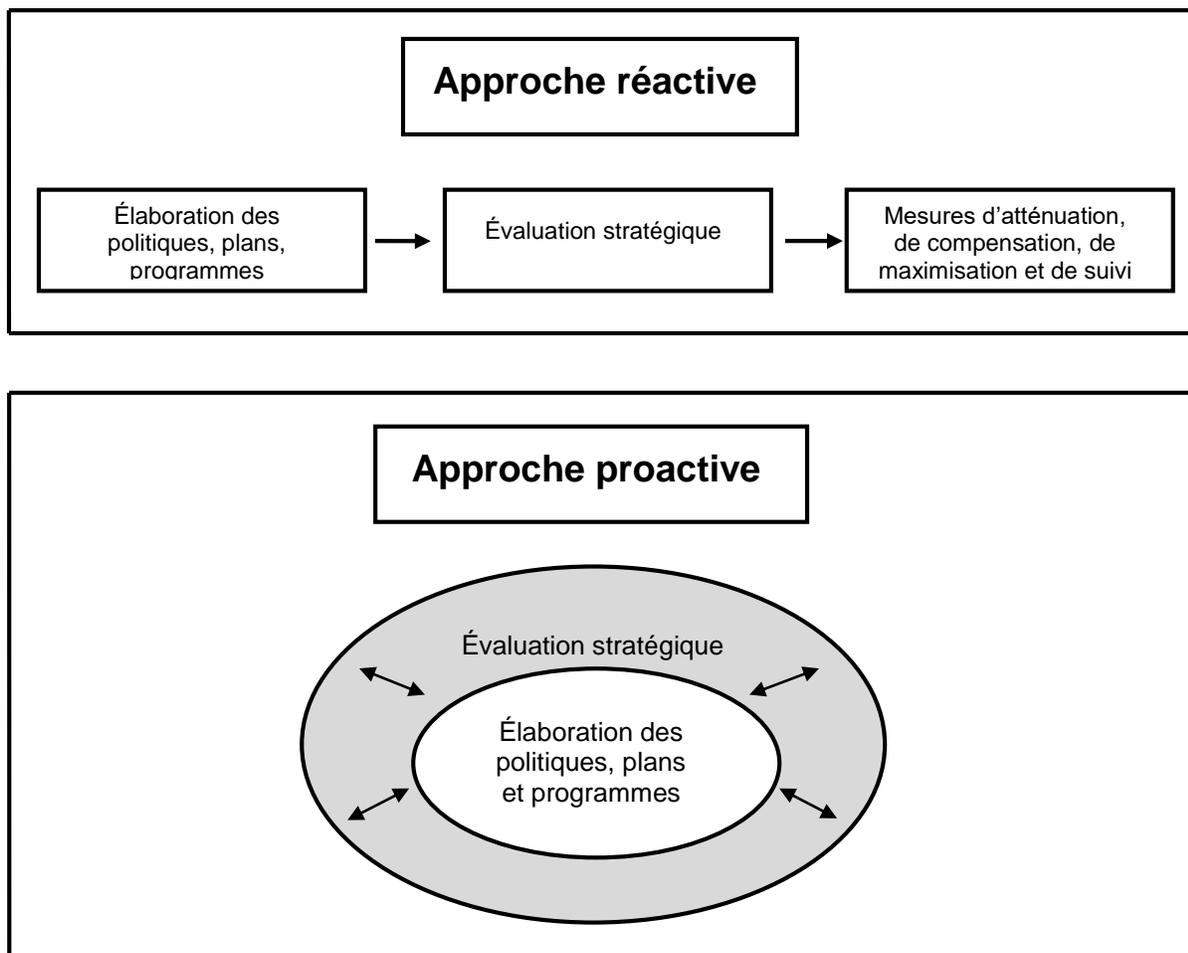
2.2.1 Définition

Parmi les nombreuses définitions existantes, Thérivel (1992) définit l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) comme un processus formel et exhaustif servant à évaluer les incidences environnementales et sociales d'actions stratégiques comme les politiques, les plans ou les programmes (PPP), ainsi que leurs solutions de rechange, donnant lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par les autorités imputables. Toutefois, la notion d'ÉES est sujette à interprétation. Nous distinguons deux grandes approches.

L'approche réactive considère l'ÉES comme un mode d'évaluation parmi d'autres dont la fonction principale consiste à intégrer les considérations environnementales à l'élaboration des PPP. Comme illustré à la figure 2-1, l'ÉES s'inscrit alors dans un processus séquentiel et vise principalement l'adoption de mesures d'atténuation ou de compensation des impacts de l'action envisagée sur l'environnement. L'approche proactive considère plutôt l'ÉES comme un processus d'identification et d'analyse des enjeux stratégiques en interaction avec l'élaboration des politiques, des plans et des programmes et de solutions de rechange. D'aucuns parlent alors plutôt «d'évaluation stratégique» (ÉS) incluant l'environnement.

Dans cette étude nous adhérons à l'approche proactive de l'évaluation environnementale stratégique (ou évaluation stratégique) qui nous apparaît la seule à permettre d'en optimiser les bénéfices. Les liens entre la démarche de l'élaboration des plans, des politiques et des programmes et celle de l'ÉES sont explicités à la sous-section suivante.

Figure 2-1 Approche réactive et approche proactive de l'ÉES



Enfin, il importe de distinguer deux types d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) : l'ÉES sectorielle et l'ÉES territoriale. La première vise à établir des politiques, des plans et des programmes pour un secteur d'activité donné comme le transport, la foresterie, l'énergie, etc. La deuxième vise à étudier les effets cumulatifs d'une activité (production d'énergie – parcs éoliens) ou de plusieurs types d'activités à incidence environnementale sur un territoire donné.

2.2.2 Élaboration des politiques, plans et programmes et arrimage aux étapes de l'évaluation environnementale stratégique

L'arrimage entre la démarche d'élaboration de politiques, de plans et de programmes et la démarche d'évaluation environnementale stratégique est illustré à la figure 2-2. Les trois premières étapes sont sensiblement les mêmes dans un cas comme l'autre. Il s'agit : 1) d'identifier les problèmes, 2) d'établir des objectifs, 3) d'élaborer des scénarios d'actions pour atteindre ces objectifs. Normalement un scénario de base est élaboré. Il est accompagné de scénarios de rechange, chacun constituant une priorisation différente des objectifs et de leur traduction en actions.

Dans une approche classique d'élaboration de politique, de plan et de programme, l'attention est portée à la recherche de solutions aux problèmes spécifiques constituant l'objet de la politique, du plan ou du programme : le déplacement des personnes, la sécurité énergétique, la gestion des matières résiduelles, etc. La particularité de l'évaluation environnementale stratégique consiste à intégrer à l'analyse, des considérations (environnementales, sociales et économiques) qui ne sont pas directement reliées à l'objet spécifique de la politique, du plan ou du programme, mais qui pourraient néanmoins avoir une influence sur le contenu des solutions envisagées (scénarios d'action), leur évaluation et, en dernière instance, sur le choix final.

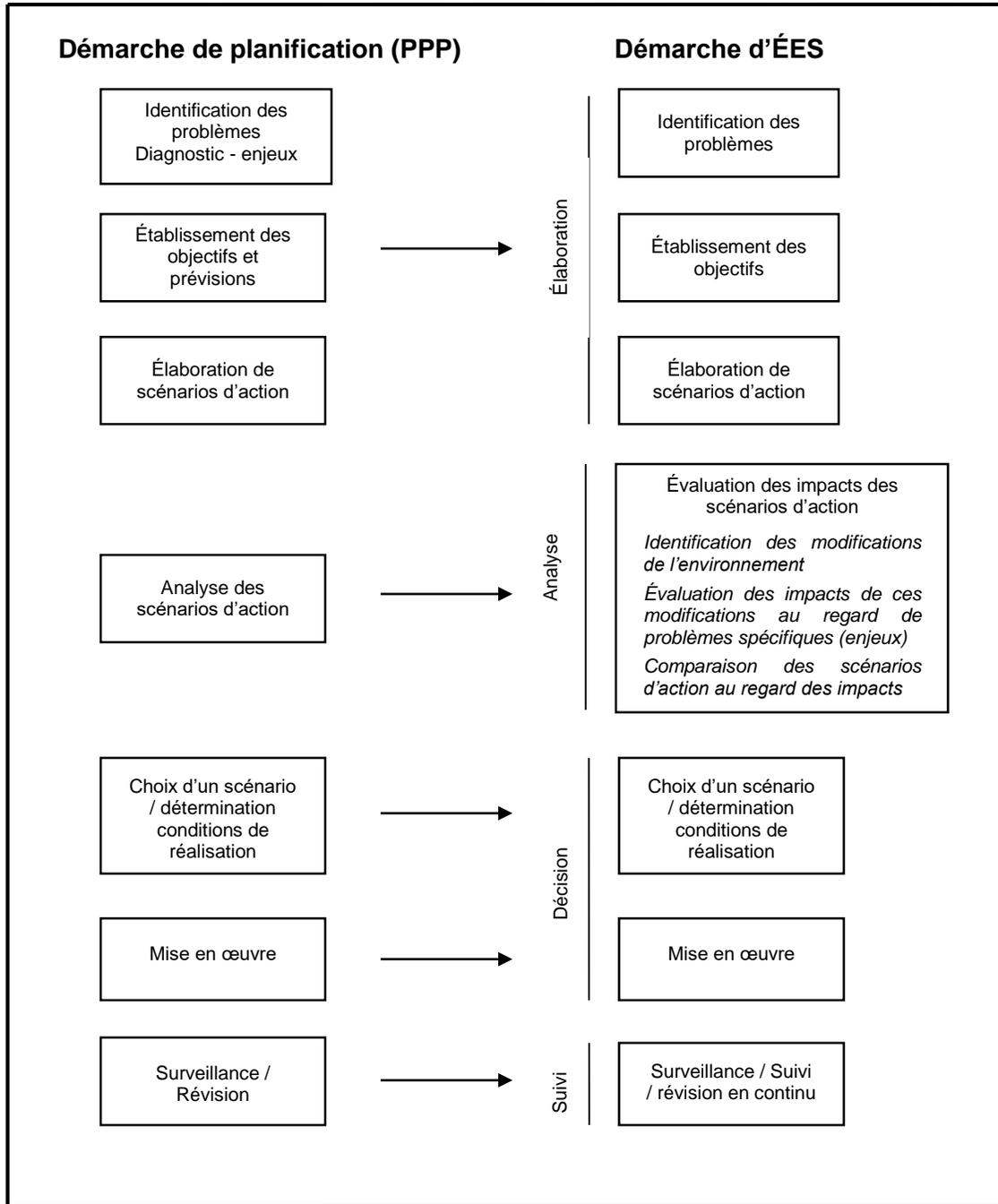
Dans une approche proactive de l'évaluation environnementale stratégique les considérations environnementales, sociales et économiques sont intégrées dès les premières étapes du processus d'identification des problèmes, d'établissement des objectifs et d'élaboration de scénarios. Dans une approche réactive, elles interviennent plutôt à celles de l'analyse des scénarios d'action.

Sur le plan de la démarche d'analyse, l'évaluation environnementale stratégique consiste à identifier les modifications des composantes des milieux physique, biologique et humain induites par les actions envisagées et d'évaluer l'impact de ces modifications au regard de problèmes spécifiques (enjeux). L'information sur les impacts élargit le champ de l'analyse des actions envisagées au-delà de l'atteinte des objectifs spécifiques visés par la politique, le plan ou le programme, pour intégrer des enjeux environnementaux, sociaux et économiques normalement exclus des considérations prises en compte.

Les étapes de la «décision (choix d'un scénario)» et de la «mise en œuvre» sont les mêmes dans un cas comme dans l'autre. Quant à la dernière étape, une démarche d'évaluation environnementale stratégique se distingue d'une démarche classique d'élaboration de politique, de plan ou de programme en ce que, en plus de la surveillance de l'application des conditions générales de mise en œuvre du scénario d'action retenu et une révision périodique de son efficacité au regard de l'atteinte des objectifs visés par la politique, le plan ou le programme, elle comporte également un dispositif de suivi en continu des impacts. L'objectif du suivi consiste à vérifier la validité de la prédiction (impact évalué v. impact réel), de mesurer l'efficacité des mesures d'atténuation ou de compensation des impacts adoptées et, si nécessaire, d'apporter les ajustements ou les modifications nécessaires.

Ces précisions étant apportées, la prochaine sous-section porte sur les procédures pour la réalisation des évaluations environnementales stratégiques.

Figure 2-2 Démarches d'élaboration des PPP et d'ÉES



2.2.3 Procédures pour la réalisation des évaluations environnementales stratégiques

Dans le cadre de cette étude, il apparaît pertinent d'analyser quelques-unes des procédures qui encadrent la réalisation des évaluations environnementales stratégiques aux fins d'en identifier les grandes étapes et de s'en inspirer pour déterminer les «moments clés de la participation». D'ailleurs, plusieurs des cas retenus pour analyse découlent de l'application de procédures contenues dans des politiques et des directives gouvernementales, ou encore des conventions internationales pour la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques. Les procédures analysées sont les suivantes :

- Directive du Cabinet sur l'ÉE de projets de PPP (Canada) (GOUVERNEMENT DU CANADA, 2010);
- Programmatic EIS in the Citizen's Guide to the NEPA (USA) (COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2007);
- Directive 2001/42EC du parlement européen et du conseil sur l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement (PARLEMENT EUROPÉEN, 2001);
- Protocole à la convention sur l'ÉIE dans le contexte transfrontière relatif à l'ÉES (ESPOO) (CÉNUE, 2003);
- Practical Guide to the SEA directive in the UK (SCOTTISH EXECUTIVE, 2005).

Les étapes de la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique et les dispositifs de participation afférents relatif à chaque procédure sont présentés de façon schématique à l'annexe A. Les principales étapes de la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique découlant de l'analyse des cinq procédures mentionnées sont résumées à la figure 2-3. Dans tous les cas analysés, l'ÉES s'inscrit dans un processus séquentiel suite à l'élaboration d'une première version de la politique, du plan ou du programme. Ces étapes de la procédure d'ÉES correspondent également à la démarche présentée à la figure 2.2.

Deux étapes interviennent lors de l'élaboration des PPP (problèmes, objectifs, scénarios). La première étape de l'ÉES est la détermination initiale de l'effet (tri préliminaire, screening ou tamisage). Elle consiste à évaluer l'ampleur de l'étude requise et à déterminer si elle doit être détaillée; elle intervient avant d'entreprendre le processus formel d'ÉES. Plusieurs juridictions utilisent la «détermination initiale de l'effet» comme méthode pour déterminer l'assujettissement de certaines actions au processus étendu d'ÉES. La plupart des procédures comportent également une liste d'actions assujetties et une liste d'actions exclues. La deuxième étape, l'analyse de la portée de l'étude (cadrage, scoping ou balayage), est la phase de la procédure d'évaluation environnementale stratégique où les principaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux de l'action envisagée sont identifiés aux fins d'élaborer une grille d'évaluation des impacts au regard de laquelle les scénarios d'action seront comparés.

Deux étapes interviennent lors de l'analyse des PPP (évaluation des impacts). La troisième étape est celle de la réalisation de l'étude où on procède à «l'évaluation des impacts des scénarios d'action» à proprement parler suivant la démarche explicitée à la sous-section précédente (sous-section 2.2.2). Par la suite, la quatrième étape correspond à la publication du rapport d'étude qui fait la synthèse des résultats incluant, la description des composantes du milieu et des modifications induites par les actions envisagées, l'évaluation des impacts

de ces modifications, la détermination des mesures d'atténuation et de compensation des impacts, ainsi que des mesures de maximisation des retombées.

La prise de décision concernant le choix et la mise en œuvre de la PPP est caractérisée par la cinquième étape de la procédure d'ÉES, celle de la décision où le décideur choisit parmi les scénarios d'action analysés celui de moindre impacts et en détermine les conditions de réalisation (incluant les mesures d'atténuation et de compensation des impacts, les mesures de maximisation des retombées). Comme indiqué par la ligne pointillée du schéma de la figure 2.3, l'évaluation environnementale stratégique peut donner lieu à la formulation d'un nouveau scénario d'action découlant de la recombinaison d'éléments empruntés aux scénarios de départ.

Le suivi des PPP mobilise la sixième étape de la procédure d'ÉES et comprend respectivement deux activités : la surveillance lors de leur mise en œuvre et le suivi durant leur fonctionnement. Cette étape n'est pas représentée dans les schémas de l'annexe A mais est néanmoins présente de façon explicite ou implicite dans les procédures analysées. Elle permet non seulement d'apporter les correctifs nécessaires mais aussi de bonifier les exercices subséquents d'ÉES.

Les dispositifs de participation rattachés à chacune de ces étapes, identifiés en rouge aux schémas de l'annexe A sont détaillés ci-dessous.

- Détermination initiale de l'effet significatif :
 - Ministère et organisme initiateur de la politique, du plan ou du programme (PPP) (3)⁵;
 - Consultation des autorités responsables de l'environnement (2) et de la santé (1);
 - Possibilité au public de participer (1); information au public (1);
 - Décision justifiée (1).
- Détermination de la portée :
 - ÉES doit préciser, au besoin, les préoccupations des parties touchées, intéressées et du public (1);
 - Personnes et organisations intéressées par le projet (1);
 - Consultation des autorités responsables de l'environnement (3) et de la santé (1);
 - Possibilité au public de participer (2).
- Réalisation de l'évaluation environnementale stratégique : rien n'est précisé dans les cas étudiés.
- Publication du rapport :
 - Déclaration publique sur les effets environnementaux par l'initiateur du PPP et documentation détaillée si les préoccupations sérieuses (1);
 - Publication du rapport (4); consultation élargie sur la version préliminaire (1) possibilité au public de donner son avis sur le rapport (3).

Il ressort du sommaire ci-dessus que, à l'exception de la *directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale de projets de politique, plan et programme du Canada (2010)* dans laquelle

⁵ Le chiffre entre parenthèse réfère au nombre de cas où l'élément apparaît.

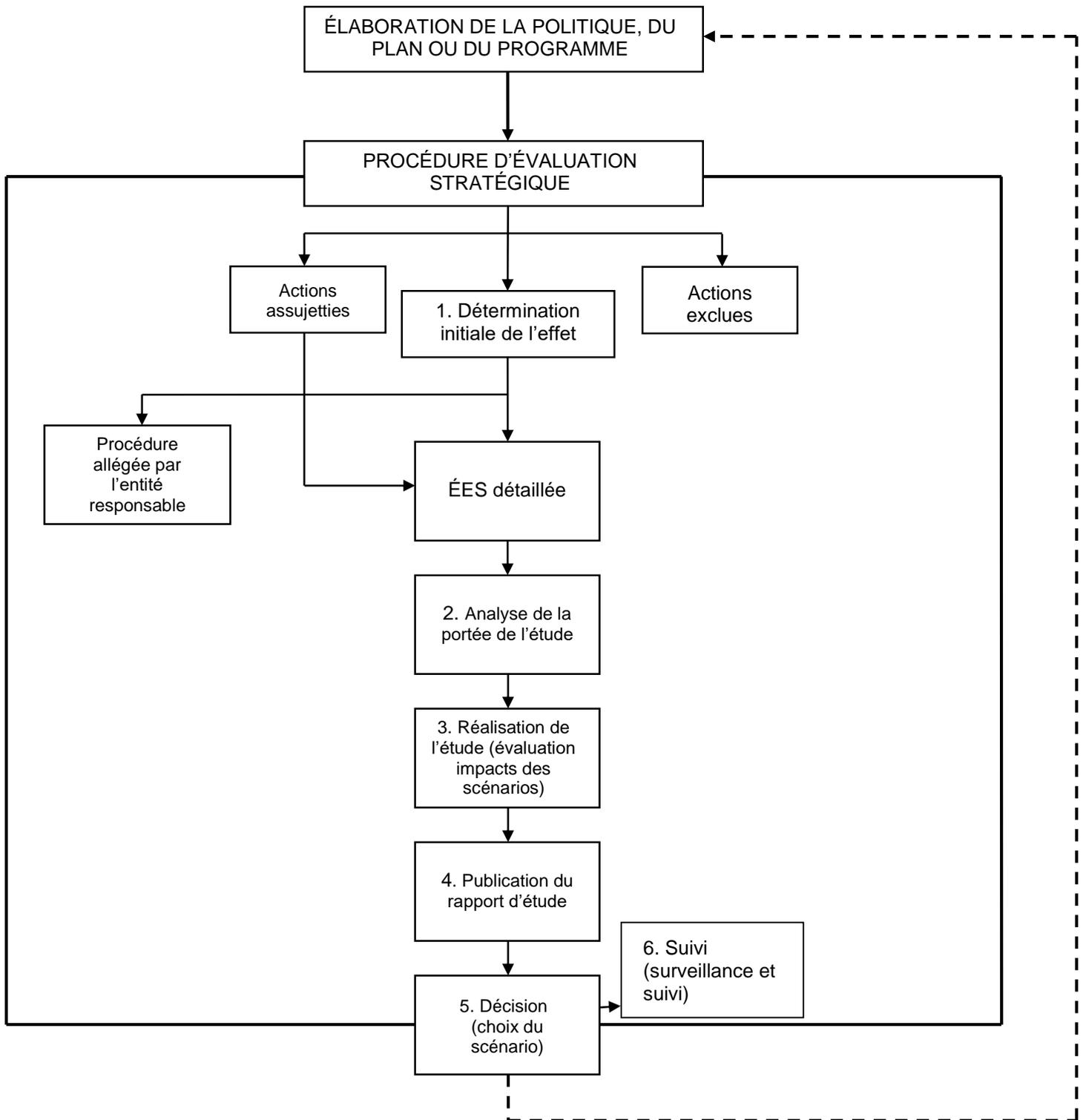
il est question d'une «déclaration publique sur les effets environnementaux par l'initiateur de la politique, du plan ou du programme», les procédures analysées prévoient la publication du rapport d'évaluation environnementale. De ce nombre trois procédures prévoient la possibilité que le public donne son avis et une prévoit une consultation élargie sur la version préliminaire.

Autre fait saillant, aucun des cas analysés ne prévoit de dispositif de participation à l'étape de la réalisation de l'évaluation à proprement parler. Or, comme il sera précisé ultérieurement dans ce rapport, même si l'évaluation des impacts s'effectue de façon raisonnée, elle implique de faire des choix tout au long des étapes de sa réalisation. Pourquoi cette étape cruciale serait-elle réservée aux seuls experts chargés de réaliser l'étude?

Toutefois, il est important de noter que les procédures analysées comportent des dispositifs de consultation pour déterminer la portée de l'évaluation environnementale. Trois procédures prévoient la consultation des autorités responsables de l'environnement et une des autorités responsables de la santé. Seulement deux procédures prévoient la possibilité pour le public de participer et une mentionne les personnes ou organisations intéressées par le projet (de politique, de plan ou de programme). Enfin, la *directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale de projets de politique, plan et programme du Canada (2010)* mentionne que l'ÉES doit préciser, au besoin, les préoccupations des parties touchées, intéressées et du public mais sans autres détails sur les moyens à utiliser à cette fin.

Enfin, en ce qui concerne la détermination initiale de l'effet significatif, une procédure prévoit la possibilité pour le public de participer, une autre l'information du public et une dernière l'obligation de justifier la décision qui porte sur l'ampleur de l'étude, si requise.

Figure 2-3 Procédure type d'évaluation environnementale stratégique



3 Analyse des études de cas

La section 3 porte sur l'analyse des sept cas d'évaluation environnementale stratégique retenus pour les fins d'une analyse approfondie. Les cas sont présentés à la sous-section 3.1 selon les caractéristiques descriptives énoncés au préalable (sous-section 1.1.1). La description des cas sera suivie à la sous-section 3.2 de l'analyse suivant les éléments tirés du modèle FfOM. Nous en ferons d'abord la description au moyen des éléments de présentation des cas d'ÉES élaborés par Gauthier et *al.* (2011). Ensuite, nous analyserons les meilleures pratiques en appliquant une grille inspirée de l'analyse FfOM.

3.1 Présentation des cas⁶ selon les caractéristiques descriptives

Les sept cas d'évaluation environnementale stratégique retenus pour une analyse approfondie sont les suivants :

- Strategic Environmental Assessment Labrador Shelf Offshore Area (2008),
- Oil Exploration and Development in the *Misaine Bank Offshore Area* (2005),
- British Columbia Offshore Oil and Gas Moratorium Federal Public Review (2004),
- Energy Policy of the CZECH Republic (1998),
- Exploration & exploitation des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (2010),
- Ontario Power Authority Integrated Power System Planning (IPSP) (2007 et 2011),
- Sierra Leone Mining Sector Reform (WORLD BANK 2008, p.11).

Les caractéristiques retenues pour décrire les cas d'application d'ÉES à des politiques, des plans et des programmes sont les suivantes :

- proposeur,
- mandat, coût, durée du processus de participation à l'ÉES,
- approche et procédure (Cadre légal et réglementaire du mandat relatif à la participation. Pourquoi? Qui participe? Quels modes de participation?),
- documentation disponible (notamment apport de l'information scientifique),
- support financier,
- consultations spécifiques,
- rapport(s),
- mode prise en compte de la participation dans la politique en découlant,
- caractéristiques spécifiques de la participation : mandats de recherche, visites de sites, missions à l'étranger.

⁶ Cas ayant été l'objet d'une analyse détaillée, au nombre de sept.

La synthèse des cas analysés est structurée selon ces caractéristiques et est présentée ci-dessous.

1. Proposeur

Dans cinq des cas retenus l'initiateur de l'ÉES est un ministère ou une agence publique dont quatre dans le secteur des hydrocarbures au Canada dont un au Québec, un dans celui des ressources naturelles (Sierra Leone), un dans celui de la production et de la distribution d'énergie électrique (Ontario, Canada) et un dans le secteur de l'énergie (République Tchèque). Dans le cas du Sierra Leone, c'est le gouvernement qui a demandé à la Banque mondiale de réaliser une ÉES concernant le secteur minier.

2. Mandat, coût et durée

Dans quatre cas sur sept, l'ÉES a été réalisée en application d'une directive (3) ou d'une législation (1). Dans trois cas, la réalisation de l'ÉES découle d'initiatives des organismes impliqués. La documentation consultée sur les cas à l'étude ne comportait pas beaucoup d'information sur la durée et les coûts de l'ÉES. Toutefois, dans le cas de l'ÉES portant sur la politique de l'énergie de la République Tchèque, il est mentionné un temps de réalisation de 12 mois. Dans le cas de l'ÉES sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent, le calendrier de réalisation s'échelonne du printemps 2010 à l'automne 2012, incluant les consultations sur le rapport d'étude. La consultation prévue sur la version préliminaire du rapport devait durer du 3 octobre au 2 décembre 2011, soit 2 mois.

3. Approche et procédure

Détermination de la portée de l'étude

Bien que certains recoupements puissent être faits entre les cas à l'étude, les dispositifs de participation utilisés sont très diversifiés. D'abord, cinq des cas d'ÉES analysés comportent un dispositif de participation à l'étape de la détermination de la portée de l'étude mais les modalités varient.

- Cas no.1 : Possibilité au public de faire des commentaires sur la version préliminaire du document, sur la portée de l'étude, et après la publication de la version finale.
- Cas no.3 : Publication du document sur la portée, séances d'information sur le Web et téléconférences avec les parties prenantes et le public.
- Cas no.4 : Audience publique nationale sur le projet de politique et le document sur la portée, incluant les solutions de rechange et la méthode d'évaluation.
- Cas no.6 : Création d'un groupe de travail⁷ pour la préparation du document sur la portée de l'étude.
- Cas no.7 : Identification préalable des parties prenantes, des priorités environnementales et sociales, et réalisation d'une enquête sur les politiques actuelles

⁷ Le groupe de travail est constitué de 10 membres en provenance d'agences provinciales et fédérales, de bureaux régionaux de développement économique, d'organisations représentant l'industrie de la pêche et d'organisations non-gouvernementales.

dans le secteur des mines, suivies d'ateliers régionaux pour identifier les priorités des parties prenantes.

Réalisation de l'étude (évaluation des scénarios d'action)

Par ailleurs, la description des cas faite dans la documentation consultée donne peu de détails sur le dispositif de participation à la réalisation de l'étude à proprement parler, étape où l'évaluation des scénarios d'action est réalisée. Dans deux des cas (no.2 et no.7) analysés, il est fait mention de dispositifs qui pourraient être reliés à la réalisation de l'étude sous la forme de séances d'information, d'ateliers pour recueillir des commentaires et de commentaires écrits. Toutefois, il n'y a pas de mention concernant la manière dont les commentaires sont pris en compte dans le processus d'analyse.

Publication du rapport d'ÉES

Dans tous les cas, il est fait mention d'un dispositif de participation à l'étape de la publication du rapport d'ÉES. Les moyens déployés pour informer et pour consulter sont multiples : ateliers thématiques, ateliers avec catégories spécifiques de parties prenantes, assemblées publiques, Web, etc. ; dans certains cas, les dispositifs utilisent une combinaison de moyens. Par exemple, dans l'étude de cas no.5, il est prévu : 1) des ateliers de partage de l'information avec des organismes régionaux, 2) des consultations avec les communautés autochtones, 3) des assemblées publiques dans les régions concernées, 4) la possibilité de faire des commentaires sur un site Web au moyen d'un formulaire, 5) des ateliers avec des groupes environnements nationaux.

Également dans cinq cas, il est fait mention de la publication d'une version préliminaire du rapport d'ÉES et de la possibilité de faire des commentaires avant la publication de la version finale. Toutefois dans deux cas à l'étude, la documentation disponible n'a pas permis de relier avec précision la contribution des parties prenantes et du public à une étape spécifique de l'ÉES. Dans l'étude de cas no.2, la démarche est constituée de trois dispositifs parallèles administrés de façon indépendante : l'analyse par un comité d'experts, séances d'information et de consultation par un comité d'examen public à l'intention du public, séances d'information et de consultation par un comité d'examen public à l'intention des Premières Nations.

Dans l'étude de cas no.7, la procédure d'ÉES utilisée comporte trois étapes où s'enchevêtrent, sans qu'on puisse les relier à des étapes spécifiques, la réalisation d'études et la mise en œuvre d'un dispositif de participation. La phase A comporte l'identification et l'analyse des parties prenantes, l'identification des priorités environnementales et sociales, et une enquête sur les politiques existantes dans le secteur des mines. La phase B prévoit la tenue d'ateliers dans les quatre provinces du pays et la phase C un atelier réunissant les parties prenantes à l'échelle nationale pour valider les recommandations de l'étude.

4. Documentation

La documentation généralement disponible concerne la politique, le plan ou le programme étant l'objet de l'ÉES, le plan de travail pour la réalisation de l'ÉES (étape de l'analyse de la portée de l'étude), ainsi que le rapport d'ÉES et les études sectorielles afférentes. Les documents sont disponibles en version intégrale, en version résumée ou les deux. La documentation est quasiment toujours disponible en version électronique sur le Web mais demeure aussi disponible en version papier.

5. Support financier

À l'exception du cas no.3, il n'est pas fait mention dans la documentation consultée de support financier à la participation.

6. Consultations spécifiques pour les Premières Nations

Dans tous les cas canadiens (nos.1-2-3-5-6), il est fait mention d'un dispositif de consultation s'adressant spécifiquement aux Premières Nations. Il est important de mentionner à cet égard que la Cour suprême de Canada a rendu plusieurs arrêts qui précisent la portée de l'article 35 de la Charte canadienne des droits et les modalités de l'exercice des droits qui y sont reconnus. En outre, il a été établi que le statut constitutionnel de la protection accordée aux droits des peuples autochtones comporte implicitement l'obligation de la part du législateur de les consulter lorsqu'une action entreprise par ce dernier ou sous son contrôle, est susceptible d'atteinte à des droits reconnus et confirmés par l'article 35.

7. Rapport sur les résultats des consultations ou de l'application d'autres dispositifs de participation

Bien qu'il n'ait pas été possible de le vérifier dans tous les cas à l'étude, les rapports d'ÉES comportent généralement un compte rendu des activités de participation réalisées et, sous la forme d'une énumération, des principaux thèmes abordés, un résumé des questions posées par les intervenants, des réponses données par l'initiateur du projet et, le cas échéant, des mesures prises pour corriger certains problèmes.

Dans le cas spécifique des ÉES réalisées en application de la Directive du Cabinet sur l'ÉE de projets de PPP (Canada) (études de cas nos.1 et 2), une copie des commentaires recueillis dans le cadre de la consultation sur la portée de l'étude et sur le rapport d'ÉES a été rendue disponible dans le *Registre canadien d'évaluation environnementale*⁸.

Dans l'étude de cas no.3, l'initiateur du projet a rendu disponible sur le Web les comptes rendus des rencontres avec les parties prenantes, ainsi que les commentaires et les questions en provenance du public. Le Web est utilisé de façon courante pour rendre disponible la documentation sur l'ÉES.

8. Plan, politique ou programme

Dans quatre cas, il s'agit d'ÉES territoriales dont l'objectif consiste principalement à évaluer l'impact d'une activité sur un territoire donné. Les cas nos. 1, 2, 5 et 6 concernent des programmes et/ou des plans d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et/ou du gaz en contexte maritime. Dans deux cas, il s'agit plutôt d'ÉES sectorielles réalisées en appui à l'élaboration de politiques sectorielles dans le secteur énergétique (cas no.4), secteur miniers (cas no.7). Enfin, le dernier cas concerne l'élaboration d'un programme d'approvisionnement en énergie par une entreprise productrice / distributrice d'électricité (cas no.3).

9. Caractéristiques

⁸ http://www.ceaa.gc.ca/050/index_f.cfm

Le détail des caractéristiques relatives à chaque cas est présenté au tableau de l'annexe B et dans les notes portant sur des aspects spécifiques des dispositifs analysés. Les pratiques recensées sont très diversifiées. Une discussion détaillée de chaque cas aurait nécessité une analyse approfondie qui déborde le cadre de cette étude. Néanmoins, certaines grandes orientations se dégagent de l'analyse des cas et il en sera question à la section 3.3 ci-dessous.

3.2 Analyse des cas selon la grille proposée

Comme annoncé à la section 1 de ce rapport, notre analyse de la participation, inspirée du modèle FfOM, a été structurée autour de trois éléments :

- 1) l'atteinte des objectifs de participation reliés au processus d'évaluation environnementale stratégique,
- 2) l'atteinte des objectifs de participation reliés au processus démocratique délibératif,
- 3) l'atteinte des objectifs de participation reliés à la mise en œuvre de la stratégie.

3.2.1 Atteinte des objectifs de participation reliés au processus d'évaluation environnementale stratégique

Il faut bien distinguer les étapes de la démarche d'ÉES associée à la démarche de planification des PPP dont il a été question à la sous-section 2.2.2 et à la figure 2.2, et les six étapes d'une procédure type d'évaluation environnementale stratégique que nous avons décrites à la section 2.2.3 et à la figure 2.3. Ces à ces six étapes que nous ferons référence pour discuter d'un nombre plus ou moins élevé d'intervenants qui peuvent y être associés.

Comme il a été mentionné, même si l'évaluation des impacts s'effectue de façon raisonnée, elle implique de faire des choix tout au long des étapes de sa réalisation. C'est pourquoi pour répondre à la question de savoir dans quelle mesure les objectifs de participation reliés au processus d'évaluation environnementale stratégique ont été atteints, il importe d'abord de bien comprendre la démarche d'évaluation environnementale stratégique, les méthodes utilisées et les défis soulevés par leur application.

3.2.1.1 Processus d'évaluation environnementale stratégique : étapes principales

D'aucuns considèrent que l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) est un outil d'intégration des considérations environnementales, économiques et sociales dans l'élaboration des politiques, des plans et des programmes. Plus que la somme des connaissances sur certaines problématiques, l'ÉES se caractérise par sa démarche d'analyse qui consiste à établir les liens entre les options (de politique, de plan ou de programme) envisagées, les modifications induites par ces options sur les composantes des milieux physique, biologique et humain (incluant les aspects économiques et sociaux) et l'impact de ces modifications au regard de problèmes spécifiques (enjeux). Ces liens sont établis *a priori* aux étapes de la *détermination initiale de l'effet* et de *l'analyse de la portée*, et sont validés par la suite au moyen de *l'évaluation* et du *suivi* des impacts. Au terme de l'exercice, les résultats obtenus devraient permettre de faire le bilan des impacts et des retombées des

scénarios d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste et de faire des recommandations à l'autorité publique responsable.

L'identification et l'analyse des enjeux peuvent mobiliser des connaissances dans plusieurs champs de la connaissance et, partant, nécessiter la réalisation de nombreuses études portant sur des questions spécifiques (études sectorielles). Sur le plan méthodologique le défi de l'ÉES consiste à mettre en relation ces connaissances et d'en faire la synthèse de manière à apporter un éclairage sur les enjeux au regard desquels les différents scénarios envisagés seront évalués.

Toutefois, la méthode d'évaluation la plus courante qui consiste à décrire les impacts par composante du milieu (plutôt que par enjeu), largement répandue pour la réalisation de l'évaluation des impacts (ÉI) de projets spécifiques, et adaptée au contexte particulier de l'ÉES de politiques, programme et de plans (PPP), a été l'objet de nombreuses critiques au fil des années par les observateurs et divers comités d'étude. D'aucuns considèrent que les ÉI (et aujourd'hui les ÉES) utilisant cette méthode deviennent de plus en plus volumineuses et coûteuses mais ne permettent pas d'identifier les enjeux significatifs des actions envisagées aux fins de prendre des décisions éclairées quant à leur réalisation.

Dans un rapport publié en 1983 le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) reprochait à la méthode descriptive son manque de transparence; la démarche suivie pour évaluer les impacts ne serait pas toujours très claire et laisserait place à l'arbitraire (BAPE 1983, pp.65, 64). Vingt-huit ans plus tard les études d'impact utilisant toujours une approche par description des composantes du milieu sont l'objet des mêmes critiques⁹.

Une des difficultés majeures liées à cette méthode consiste d'abord à confondre deux notions importantes en matière d'évaluation d'impact, celle de «modifications des composantes de l'environnement» qui renvoie aux conséquences matérielles ou directes d'une action, et celle «d'impact» qui renvoie à leur signification au regard de problématiques spécifiques (enjeux). Cette confusion entre les deux notions a pour conséquence l'attribution d'une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement sans se référer de façon explicite à des problématiques (enjeux) et à des critères d'analyse spécifiques (descripteurs d'impact); plutôt, on s'appuie sur le postulat général que toutes modifications d'une composante de l'environnement constituent un impact.

Aussi, suivant ce postulat, le seul fait qu'une variante d'une action prévoit par exemple l'abattage de 100 km² de forêt, par rapport à une autre où la superficie abattue n'est que de 60 km², permettrait de conclure que la première a un impact beaucoup plus important que la deuxième. À notre avis, cette conclusion est fallacieuse car le fait de couper 100 km² de forêt ne signifie rien en soi, à moins de se référer à une problématique donnée.

Du reste, une même modification d'une composante de l'environnement (diminution du couvert forestier sur un territoire donné) qui découle d'une action donnée (l'abattage de 100 km² de forêt) n'a pas la même signification (impact) selon la problématique analysée. Cette même action pourrait être analysée au regard de la biodiversité (enjeu environnemental), du maintien ou du développement de la pratique de la chasse sportive sur un territoire donné (enjeu social), ou encore de la viabilité des activités dans le secteur de la foresterie (enjeu économique). Les critères pour évaluer l'impact d'une modification de l'environnement ne sont pas les mêmes selon l'enjeu analysé. Il en est de même du seuil (minimum et maximum) au-

⁹ L'analyse des rapports d'évaluation stratégique des cas à l'étude tend à confirmer ces critiques.

delà ou en-deçà duquel une modification de la composante de l'environnement devient ou non significative.

À défaut de se référer à une problématique, à des descripteurs d'impacts et à des seuils de variabilité spécifiques, l'attribution d'une valeur aux conséquences matérielles ou directes d'une action donnée devient alors complètement arbitraire. De plus, le fait de se référer aux changements, plutôt qu'aux conséquences du changement, n'est pas sans conséquence sur l'identification et l'analyse des enjeux, particulièrement les enjeux sociaux. En outre, Rossouw et Malan (2007) dénoncent l'approche utilisée pour traiter des retombées des projets de développement; approche qui considère que tous les changements induits par la réalisation d'un projet, susceptibles d'améliorer la situation des collectivités, sur le plan de la satisfaction de leurs besoins de base en matière d'emploi, de logement, de santé, d'éducation, etc., constituent en soi un impact social positif. Au contraire, en prenant pour exemple un projet d'aménagement hydroélectrique réalisé en Afrique du Sud, les auteurs avancent que certaines retombées comme, l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois, peuvent entraîner des effets perturbateurs majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales; considérations qui sont absentes du « programme de surveillance sociale » qui accompagne la réalisation du projet dans le cas étudié, et dans lequel toute retombée du projet est considérée d'entrée de jeu comme positive.

Une autre caractéristique de la méthode d'évaluation par composante du milieu consiste à ne recourir à aucune agrégation de l'évaluation de l'impact pour fin de comparaison entre plusieurs scénarios d'action. On attribue une valeur utilisant une échelle qualitative (impact fort, moyen, faible) à chaque modification identifiée et mesurée. Trois critères sont habituellement considérés pour déterminer l'importance de l'impact : l'intensité (fort – moyen – faible), l'étendue (local – régional – national) et la durée (courte – moyenne – longue). En conclusion d'analyse les résultats sont présentés sous la forme d'un tableau cumulatif dans lequel apparaissent les valeurs attribuées à chaque critère et le cumul menant à l'évaluation de l'impact des modifications des composantes du milieu. Au-delà de la possibilité de comptabiliser le nombre des modifications des composantes du milieu ayant reçu une évaluation d'impact fort, moyen et faible, ce procédé donne peu d'information permettant de choisir parmi les scénarios d'action envisagés et, le cas échéant, de faire l'arbitrage entre les différentes considérations (environnementales, sociales, économiques) soulevées par une action donnée.

De plus, à défaut de se référer à une problématique, à des descripteurs d'impacts et à des seuils de variabilité spécifiques dans l'attribution des valeurs d'impact fort, moyen ou faible, comment faire participer les parties prenantes à la démarche d'analyse ? Comme on le voit, l'évaluation des impacts implique de poser des jugements de valeur à chaque étape de son déroulement, particulièrement à celle de la détermination de la portée de l'étude où on établit *a priori* les problématiques (enjeux) au regard desquelles les modifications des milieux physique, biologique et humain seront évaluées. Toutes les préoccupations exprimées par les intervenants à l'évaluation environnementale stratégique ne constituent pas des enjeux de l'action envisagée, mais les consultations réalisées auprès des parties prenantes en début d'analyse peuvent contribuer à les identifier ou à les expliciter. À défaut de se référer à des enjeux spécifiques comment intégrer les préoccupations par les intervenants à l'analyse de la portée de l'étude?

3.2.1.2 Participation au processus d'évaluation environnementale stratégique

Dans six des cas analysés, il est prévu la possibilité à différents participants, incluant le public, d'exprimer leurs préoccupations à l'étape de la détermination de la portée de l'étude. Les formules retenues varient de l'envoi de commentaires par courrier postal ou courriel, à l'organisation de rencontres (ateliers – téléconférences) permettant selon le cas un niveau d'interaction plus ou moins important entre les parties consultées et la partie consultante. Dans un septième cas, on fait allusion à une analyse des porteurs d'intérêts «stakeholders analysis» et à l'identification des priorités environnementales et sociales «identification of environmental and social priorities». Enfin, dans quatre des cas, il est fait mention de la publication préalable d'une version préliminaire d'un document sur la portée de l'étude «scoping document».

Toutefois les rapports d'étude demeurent silencieux en ce qui concerne le traitement donné sur le plan de l'analyse aux préoccupations exprimées par les intervenants aux consultations sur la portée de l'étude. Bien qu'il n'ait pas été possible de le vérifier dans tous les cas analysés, la pratique actuelle consiste à décrire dans une section du rapport d'évaluation ou dans un document distinct, le dispositif de participation (incluant par exemple le nombre de séances de consultation, le nombre de participants, etc.), ainsi qu'à présenter sous une forme énumérative les principaux thèmes ou enjeux abordés. Dans un des cas analysés, des comptes rendus détaillés des séances de consultation ont été produits incluant les questions posées par les participants, les réponses apportées par l'autorité responsable et, le cas échéant, les mesures adoptées.

En ce qui concerne la réalisation de l'étude à proprement parler, peu d'informations sont divulguées sur le processus d'évaluation et les résultats obtenus en cours d'analyse avant la publication d'une version préliminaire du rapport. Dans un cas, il est fait mention d'ateliers visant à rendre compte de l'état d'avancement des travaux et des résultats obtenus, mais dans la documentation consultée il n'y a pas de trace d'une participation directe d'intervenants externes autres que les experts responsables de l'évaluation environnementale stratégique.

Par contre la version préliminaire du rapport d'évaluation environnementale stratégique est rendue publique dans tous les cas analysés et des dispositifs utilisant des formules diverses (assemblée publique, ateliers ouverts ou par catégorie de porteur d'enjeux, focus groupes) permettent à une variété d'intervenants de faire des commentaires. La version finale du rapport d'évaluation environnementale stratégique est rendue publique.

En somme, les moments forts de la participation au processus d'évaluation environnementale se situent en amont et en aval de la réalisation de l'étude à proprement parler. La réalisation des études et le traitement donné aux préoccupations exprimées par les intervenants à l'ÉES demeurent le domaine exclusif des experts qui en sont responsables. De plus, les rapports d'étude sont très peu explicites quant à la démarche d'évaluation environnementale stratégique. Les liens entre les options (de politiques, de plans ou de programmes) envisagées, les modifications induites par ces scénarios d'action sur les composantes des milieux physique, biologique et humain (incluant les aspects économiques et sociaux) et l'impact de ces modifications au regard de problèmes spécifiques (enjeux) ne sont pas explicités. Les rapports d'étude sont structurés par description des composantes du milieu plutôt que par enjeu, rendant du coup très difficile de retracer les choix faits à chaque étape de la démarche d'évaluation. En d'autres mots, les lacunes des méthodes basées sur la

description des composantes du milieu identifiées à la sous-section 3.2.1.1 se retrouvent également dans les cas à l'étude, ce qui a pour effet de diminuer les possibilités de participation d'une diversité d'intervenants à la démarche d'évaluation.

3.2.2 Atteinte des objectifs de participation reliés au processus démocratique

Comme évoqué en introduction, l'atteinte des objectifs de participation reliés au processus démocratique dépend de la transparence du processus, de «l'inclusivité» et de la représentativité des participants ainsi que du niveau de participation. Elle dépend également de l'équité et du partage du pouvoir dans le processus. Le modèle élaboré par Webler et Tuler (2000) à partir des conditions énoncées par Habermas (1987) pour la mise en place d'un processus de décision collectif dans un contexte de démocratie délibérative nous apparaît intéressant pour analyser les cas à l'étude.

3.2.2.1 Critères d'un processus démocratique délibératif

Le modèle élaboré par Webler et Tuler (2000) est basé sur deux méta-critères : l'équité et la compétence du processus décisionnel. D'abord, en ce qui concerne la notion d'équité, les auteurs associent cette dernière à ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel délibératif et, partant, aux possibilités qui leur sont offertes à cet égard, à savoir :

- D'être présents :

L'identification des personnes potentiellement affectées ou intéressées est la première tâche à réaliser. Il faut également s'assurer qu'aucun acteur ne soit défavorisé en raison du lieu et du moment de la participation;

- De s'exprimer :

La participation doit être libre de toute entrave. Conséquemment, les participants doivent avoir la liberté de s'exprimer, et cela sur toutes les questions qu'ils désirent aborder : l'établissement de l'agenda, des règles de conduite du débat, les questions de fond. L'accès au processus et le pouvoir d'influence sur le processus et les résultats sont des éléments importants;

- De participer aux discussions (demander des clarifications, s'opposer, questionner, débattre);
- De participer au processus de décision (résoudre les désaccords et clore la controverse) :

Dans les cas où un consensus ne peut pas être atteint ou que l'autorité décisionnelle appartient à une autre partie, le principe de l'imputabilité doit être appliqué pour garantir l'équité.

Les possibilités de participer s'appliquent aux trois activités associées à la participation citoyenne à un processus décisionnel délibératif : 1) l'établissement de l'agenda et des règles du processus, 2) le choix d'un modérateur et l'application des règles, 3) la discussion. Aussi, la question que soulève l'application du principe d'équité est la suivante : quelle est la nature de l'opportunité de participation offerte par les dispositifs participatifs, d'être présent, de s'exprimer, de participer aux discussions, de participer au processus de décision?

En ce qui concerne le critère de la compétence, Webler et Tuler (2000) l'associent à la capacité du processus en place de permettre la construction de la meilleure compréhension possible compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au

moment de l'intervention¹⁰ et à une compréhension partagée entre les parties prenantes à la décision. Les pré-requis à l'atteinte de cet objectif sont : l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissances et pour résoudre les désaccords¹¹.

3.2.2.2 Participation au processus démocratique

L'analyse des cas à l'étude révèle une grande diversité d'approches et de moyens pouvant être assimilées aux caractéristiques d'un «processus de décision collectif dans un contexte de démocratie délibérative». Les cas analysés possèdent plusieurs des critères nécessaires à la mise en place d'un processus équitable et compétent. Les processus sont équitables parce que les dispositifs de participation permettent à un éventail large de participants d'être présents, à plusieurs étapes du processus décisionnel, particulièrement à celle de la détermination de la portée de l'étude. Les représentants des agences publiques exerçant des responsabilités dans les domaines de la santé et de l'environnement sont présents à cette étape. Également, les représentants des Premières Nations participent au processus dans les cas où le projet touche leurs droits. Les processus sont compétents parce que plusieurs possèdent certains des pré-requis à la construction de la meilleure compréhension possible des enjeux dont celui de l'accès à l'information aux étapes les plus importantes du processus, c'est-à-dire aux étapes de la détermination de la portée de l'évaluation environnementale stratégique et de la publication du rapport d'étude.

Plusieurs procédures comportent des dispositifs permettant les échanges entre les participants, comme les ateliers de discussion ou les focus groupe, etc., et la rétroaction, ce qui est susceptible de favoriser «la construction de la meilleure compréhension possible des enjeux» par l'ensemble des participants. La réalisation de cet objectif est encore mieux servie par la mise en place de dispositifs permanents ou semi-permanents comme des comités consultatifs auxquels plusieurs parties prenantes participent. Toutefois, il est fait mention d'un comité consultatif dans un seul des cas à l'étude.

La qualité de l'information produite par le dispositif d'évaluation environnementale stratégique joue également un rôle important dans la construction d'un processus compétent. Or, comme évoqué à la section 3.2.1.1, les lacunes des méthodes d'évaluation environnementale stratégique basées sur la description des composantes du milieu rendent difficile une compréhension claire des enjeux. La documentation consultée sur les cas à l'étude tend à confirmer cette proposition; les rapports d'étude contiennent une quantité considérable d'informations sur différents thèmes mais jusqu'à quel point celles-ci sont utilisables pour les fins d'acquérir une compréhension claire des enjeux?

¹⁰ « Competence refers to the construction of the best possible understandings and agreements given what is reasonably knowable to the participants at the time the discourse take place » (Webler et Tuler, 2000, p. 571).

¹¹ « Use of the best available procedures of knowledge selection » (Webler et Tuler, 2000, p. 571).

3.2.3 Atteinte des objectifs de la participation reliés à la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes

Comme évoqué en introduction, l'atteinte des objectifs de participation reliés à la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes peut être analysée sous l'angle de variables diverses : l'atteinte des exigences statutaires, le niveau de conflictualité des enjeux abordés, les contextes économique, politique et institutionnel, ainsi que la conclusion d'accords dans et hors processus, et le niveau de justification de la décision en relation avec les apports de la participation.

Tous ces éléments interviennent dans la construction de «l'acceptabilité sociale» des politiques, des plans et des programmes; acceptabilité sociale qui favorise leur mise en œuvre. Mais comment faire des choix qui soient acceptables socialement, particulièrement lorsqu'ils portent sur des sujets controversés?

3.2.3.1 Problématique de l'acceptabilité sociale des politiques, des plans et des programmes

Dans une étude réalisée par Limoges et *al.* (1993) pour le compte du *Conseil de la science et de la technologie du Québec* et qui porte sur « l'État et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique », la robustesse de la « clôture d'une controverse » ne réside pas dans l'atteinte d'un consensus mais bien dans la « sûreté des justifications » de la décision sous le regard public.

En fait, et contrairement à ce que beaucoup croient ou souhaitent, la clôture d'une controverse ne se réalise généralement pas par consensus; aucune controverse, sauf peut-être celles qui ont un caractère très local et se prêtent à des processus de médiation, ne trouve son issue dans une unanimité de point de vue. Gérer une controverse avec succès ce n'est, par la force des choses, que susciter une clôture dont la robustesse se manifeste en ce que même ceux qui demeurent réfractaires aux conclusions du processus estiment que les coûts (sociaux, symboliques, économiques, etc.) de poursuite du débat public deviennent trop élevés en regard des espérances de gains. Ce n'est pas seulement une affaire de majorité; la robustesse d'une clôture tient largement à la sûreté des justifications de la décision sous le regard public, mais aussi au respect des exigences de légitimité du processus (p. 61) (nous soulignons).

Les chercheurs suggèrent d'abandonner la représentation traditionnelle des controverses publiques opposant d'une part les décideurs et les experts et, d'autre part, le public; ceux qui sont pour et ceux qui sont contre un projet. Plutôt, selon eux, les controverses sont polycentrées. Les systèmes de valeurs qui s'expriment à l'occasion des controverses publiques sont multiples et complexes. Chaque partie participant à une controverse (instances gouvernementales, entreprises privées, groupes d'intérêt, experts, citoyens, etc.) construit ce que les auteurs appellent un « univers de pertinence », c'est-à-dire « ... l'ensemble de ce qui est en cause dans une controverse en cours, un univers composé d'une variété d'entités, personnes, institutions, organismes vivants, objets, processus, énoncés de politiques, valeurs, etc. » (p. 105).

Dans l'enquête réalisée par Limoges et *al.* (1993) portant sur quatre controverses environnementales, dont celle portant sur le programme de pulvérisation aérienne des pesticides pour lutter contre la tordeuse d'épinette au Québec, ces derniers notent : « ... qu'on assiste fréquemment à des inversions de valorisation: ce qui pour les uns apparaît partie du problème

[...], pour d'autres fait partie de la solution, ou encore se révèle totalement absent du discours » (p. 10). Au moyen des mémoires présentés à l'enquête et à l'audience du BAPE sur ce programme, les auteurs mettent en lumière des différences marquées entre les intervenants dans la construction du problème et des enjeux soulevés par l'action envisagée.

Aussi, les enjeux des controverses publiques se construisent et se définissent dans l'interaction des acteurs:

Les controverses ne sont pas définies *a priori* et soumises pour le débat public dans un deuxième temps. Plutôt, les controverses sont construites par les participants qui en définissent progressivement le contenu en s'engageant dans un débat et un processus d'échanges. C'est pourquoi, les controverses publiques ne semblent jamais bien définies et que les échanges semblent ne pas parler de la même chose. Et pour cause, ils le sont parce que les controverses publiques ne sont pas un échange entre deux parties. Elles sont toujours polycentrées. Contrairement à une controverse scientifique, les participants à une controverse publique ne s'entendent pas sur l'identification des enjeux pertinents où sur ce qui est en jeu (Limoges, 1993, p. 420).

À cause de la multiplicité des systèmes de valeurs qui s'opposent dans une controverse, il est donc illusoire de penser qu'il préexiste un « véritable enjeu » qu'il s'agirait d'explicitier.

Vue dans cette perspective, la légitimité de la décision reposerait sur la capacité du dispositif de l'évaluation environnementale stratégique et les dispositifs de participation afférents à expliciter les éléments de convergence et les éléments de divergence entre les participants à la controverse concernant le problème, les solutions et les enjeux au regard desquels ces dernières vont être analysées, ainsi que les choix qui ont été faits à cet égard au niveau de la décision.

En ce qui concerne les enjeux, Elliott (1988)¹² en distingue quatre types :

- les enjeux qui concernent l'évaluation des impacts de la décision (enjeux substantiels);
- les enjeux qui concernent l'évaluation du risque (enjeux liés à l'incertitude);
- les enjeux qui concernent les fondements de la décision et les choix qui les sous-tendent sur le plan des valeurs (enjeux structurels);
- les enjeux qui concernent le respect de la procédure formelle, la participation des acteurs sociaux à la décision, etc. (enjeux liés au processus décisionnel).

Les deux premiers types d'enjeux (substantiels et liés à l'incertitude) sont généralement considérés comme « négociables » dans la mesure où ils ne concernent pas la légitimité de la décision, mais bien l'évaluation de ses impacts et la détermination des mesures d'atténuation. Nous nous situons alors dans une problématique de mise en œuvre de la décision. Par contre, les enjeux structurels et ceux liés au processus décisionnel sont plutôt considérés comme « non négociables » dans la mesure où ils concernent la légitimité même de la décision, tant sur le plan du processus que de celui du contenu. Nous nous situons alors dans une problématique de questionnement sur les fondements de la décision.

En pratique, il n'est pas toujours facile d'établir la nature des enjeux d'une controverse; en outre, les visions de l'environnement et du développement qui sous-tendent les points de vue

¹² Cité et adapté par Gauthier (1998).

des intervenants (enjeux structurels) ne sont pas toujours explicites. Néanmoins, l'analyse des consultations publiques tenues sur la réalisation de projets de développement spécifiques et de l'élaboration de politiques, de programmes et de plans révèle que, souvent, les enjeux soulevés par les intervenants ne concernent pas uniquement les modalités de mise en œuvre des options envisagées et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts négatifs et en maximiser les retombées (positives) (enjeux substantiels et enjeux liés aux incertitudes – négociables), mais également les orientations et les stratégies (enjeux structurels – non négociables) qui les sous-tendent; de là l'importance de traiter de tous les enjeux, autant ceux de type substantiel que ceux de type structurel. En ce sens, toute démarche visant l'acceptabilité sociale de PPP dans un contexte participatif devrait s'appuyer sur une réflexion sur tous les enjeux.

3.2.3.2 Participation et mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes dans les cas à l'étude

La documentation consultée sur les cas à l'étude porte principalement sur les procédures d'évaluation environnementale stratégique et les dispositifs de participation afférents. Elle apporte peu d'information sur la nature des enjeux soulevés et le traitement qui en a été fait. Il en est de même de la justification des décisions prises au regard des enjeux analysés et du niveau d'adhésion des parties prenantes aux politiques, aux plans ou aux programmes concernés.

Du reste, comme évoqué précédemment, la structuration des rapports d'ÉES par composantes du milieu rend difficile l'identification des enjeux et le traitement qui en a été fait sur les plans de l'analyse et des mesures adoptées à l'étape de la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes, aux fins d'en faire le suivi. La même difficulté existe en ce qui concerne le suivi du traitement donné aux préoccupations exprimées par les participants à l'ÉES; préoccupations qui sont présentées de façon sommaire dans une section distincte du rapport d'étude ou dans un rapport distinct sans lien explicite avec l'analyse des enjeux faite dans le cadre de l'ÉES.

Malgré le peu d'information dans la documentation consultée, les principes énoncés par les auteurs cités à la sous-section précédente apporte un éclairage utile sur la question de la participation et de la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes en identifiant certains principes importants à appliquer pour assurer la «légitimité de la décision», soit : 1) la sûreté des justifications de la décision sous le regard public, 2) le respect des exigences de légitimité du processus.

3.3 Synthèse des éléments à retenir

L'analyse de la documentation sur les procédures d'évaluation environnementale stratégique et des cas d'application à des politiques, des plans et des programmes, ainsi que des réflexions de nature plus théorique des auteurs précités donnent quelques repaires permettant d'élaborer un cadre de référence pour la mise en place d'une évaluation environnementale stratégique participative.

Évaluation environnementale stratégique

- Réaliser des évaluations environnementales stratégiques (ÉES) basées sur l'analyse des enjeux en prise avec le processus d'élaboration des scénarios d'action;

- Structurer les études par «enjeux» et «impacts significatifs» (plutôt que par composantes du milieu et effets).

Stratégie de participation

- Adopter une approche de la participation «proactive et visant l'implication» plutôt qu'uniquement «consultative»,
- Diversifier les formules et les outils pour favoriser la participation (incluant l'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) notamment comme opportunité d'être impliqué),
- Mettre en place un processus compétent c'est-à-dire : accès à l'information, argumentaire scientifique de qualité, ouverture à différentes bases de connaissances, bons outils de communication (compréhension partagée des enjeux),
- Donner l'opportunité de participer aux parties le plus tôt possible dans le processus (détermination de la portée de l'étude),
- Prendre en compte les résultats de la participation tout au long du processus d'analyse,
- Garder les options ouvertes :
 - Considérer plusieurs solutions de rechange à l'action envisagée, incluant celle de ne rien faire,
 - Donner les raisons justifiant le choix de l'action envisagée par rapport aux solutions de rechange,

Aussi (non mentionné dans les cas étudiés mais néanmoins important) :

- Mettre en place une coordination entre organisations gouvernementales et avec les institutions publiques,
- Traiter les Premières Nations selon les obligations légales.

Certains éléments sont par ailleurs à éviter :

- Contourner ou manipuler la participation publique,
- Ne travailler qu'avec les «bons participants» et ignorer les plus difficiles,
- Assurer un support technique qui serait perçu comme politiquement orienté.

4 Cadre de référence pour une évaluation environnementale stratégique participative

Nous proposons deux scénarios : un scénario de référence (sous-section 4.2), un scénario de mise en pratique (sous-section 4.3). Le premier constitue en quelque sorte un scénario idéal et le deuxième un scénario adapté à la situation spécifique de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste. Dans un premier temps, nous présentons les éléments constitutifs des scénarios de participation (sous-section 4.1)

4.1 Éléments constitutifs des scénarios de participation

Comme évoqué en introduction, les éléments constitutifs des scénarios sont : 1) le mandat de la participation (le pourquoi, les objectifs de la participation, l'encadrement institutionnel et organisationnel); 2) les moments de la participation (étapes clés où des exercices de participation sont prévus), 3) la nature des participants (qui participe, possibilité de consultations spécifiques); 4) les modes de participation, les étapes impliquées et leur durée selon un calendrier d'opération (incluant un cadrage des modes de résolution de conflits); 5) les conditions générales de la participation (la nature et l'accès à l'information, le support financier éventuel, le ou les rapport(s) produit(s), le mode de prise en compte de la participation dans la politique en découlant; 6) les caractéristiques spécifiques éventuelles (ex. : mandats de recherche, visites de sites, missions à l'étranger).

4.1.1 Mandat

- Évaluation environnementale stratégique sectorielle incluant les impacts et les risques environnementaux et sociaux.

L'évaluation environnementale stratégique s'adresse aux propositions de politiques, de plans et de programmes. Compte tenu des recommandations du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) pour la réalisation de cette étude, entérinées par le *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, il s'agit bien d'une ÉES sectorielle portant sur le développement de la filière des gaz de schiste. Rappelons à cet égard que le mandat confié au comité de l'ÉES sur la gaz de schiste porte sur la pertinence:

- socio-économique de l'exploitation de la ressource gazière;
- d'une réglementation encadrant l'ÉE des projets d'exploration et d'exploitation gazière et leur réalisation ;
- de la mise en place d'observatoires scientifiques.

- Contexte particulier du Québec.

Même si la filière des gaz de schiste doit s'arrimer à la politique énergétique existante, l'évaluation environnementale stratégique ne porte pas comme telle sur cette politique. De plus, l'évaluation environnementale stratégique intervient dans le contexte où un programme d'exploration pétrolière et gazière avait déjà débuté dans la vallée du St-Laurent. Suite à l'émergence d'un mouvement d'opposition, le BAPE a été mandaté pour

réaliser une enquête et une audience publiques sur le développement durable de cette industrie. Le rapport du BAPE a été rendu public. Le gouvernement a décidé ensuite de procéder à une évaluation environnementale stratégique.

4.1.2 Nature des participants

Nous avons identifié sept catégories de participants à l'évaluation environnementale stratégique.

- (D) le décideur,
- (PR) le promoteur,
- (AR) l'autorité responsable,
- (CI) le comité interministériel,
- (PP) les parties prenantes,
- (P) le public,
- (EX) les experts dans différents domaines :
 - (és) évaluation environnementale stratégique,
 - (ad) aide à la décision,
 - (pa) participation.

La distribution des participants au processus décisionnel est illustrée à la figure 4-1 ci-dessous. Cette figure se lit selon deux niveaux. Elle présente tout d'abord une vision générique applicable à un processus de référence et ensuite, elle présente les participants impliqués dans le cas à l'étude.

Dans le cas spécifique de l'ÉES sur les gaz de schiste, le promoteur (PR) est le gouvernement. L'autorité responsable (AR) est le comité de l'ÉES sur les gaz de schiste mis en place par le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (MDDEP). Le comité interministériel (CI) est constitué des ministères ou des agences gouvernementales concernés par les impacts de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste à cause de leurs attributions dans des domaines spécifiques (environnement, santé, économie, etc.) ou des conséquences que ces activités pourraient avoir sur les politiques, les programmes ou les plans que ces derniers administrent.

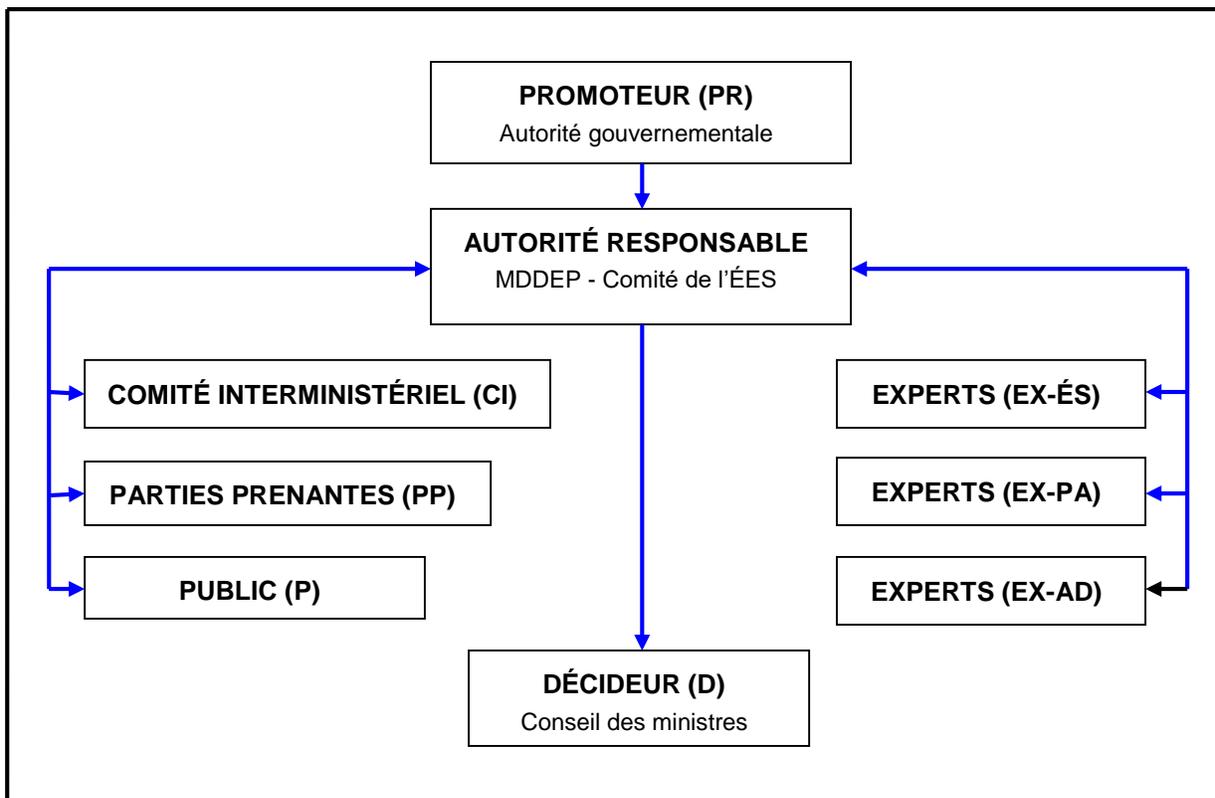
Pour Martel et Rousseau (1993), l'expression partie prenante (PP) désigne les personnes ou groupes de personnes qui ont des intérêts pour un objet commun, un problème, une décision. Ces derniers distinguent deux catégories de parties prenantes : les personnes impliquées et les personnes affectées. Une partie prenante est impliquée lorsqu'elle participe d'une façon quelconque au processus de formulation et de résolution d'un problème. Elle a donc des intérêts car elle est en mesure d'influencer directement le cours des choses. Elle peut participer à ce processus à titre personnel, comme représentant d'un groupe ou encore comme expert. D'autres parties prenantes ne sont pas dans la position pour influencer directement la formulation ou la résolution du problème car elles n'y participent pas mais elles seront néanmoins affectées par la décision (p.20).

Les parties prenantes doivent être identifiées tôt dans le processus. Comme le mentionnent Martel et Rousseau (1993) à cet égard, il y a un lien très étroit entre l'identification des parties prenantes à une décision et la définition du problème.

« ... s'il est nécessaire d'avoir une certaine idée du problème pour pouvoir commencer l'identification de l'ensemble des parties prenantes, il ne faut pas oublier par ailleurs que par un effet de circularité, l'identification des parties prenantes sert à son tour à préciser le problème. En effet, un problème n'est pas une réalité autonome qu'il s'agit de découvrir mais plutôt une construction, fruit d'un rapport entre un ou plusieurs sujets et une réalité sur laquelle ce ou ces sujets désirent intervenir pour la modifier à leur avantage (Landry, 1988). Vu sous cet angle, on ne peut pas parler d'un problème indépendamment de l'identification du ou des sujets "propriétaires" de ce problème et leur identification sert à préciser le problème lui-même. Ainsi, le processus d'identification des parties prenantes constitue une aide précieuse pour la formulation » (p. 21).

Pour les fins de cette étude, le public (P) est constitué de toutes les personnes ou organismes qui ne sont pas impliqués ou affectés par la décision au sens où l'entendent Martel et Rousseau (1993). Enfin, le décideur (D) est le Conseil des ministres à qui revient la responsabilité de décider de la poursuite des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste et, le cas échéant, d'en déterminer les conditions. La décision finale doit toujours être prise et assumée par des élus imputables.

Figure 4-1 Nature des participants et encadrement institutionnel



4.1.3 Participation des Premières Nations

Elle doit être organisée selon les lois et traités en vigueur, ainsi que les obligations légales du gouvernement québécois en matière de consultation comme énoncées dans la jurisprudence.

4.1.4 Modes de participation

Comme mentionné précédemment (sous-section 2.1.1) le rôle des participants au processus décisionnel peut être plus ou moins important selon qu'il se limite à celui de ressources mobilisables de façon ponctuelle pour obtenir des informations spécifiques (connaissances vernaculaires sur les caractéristiques du territoire d'étude et certaines pratiques sociales) ou pour mesurer le niveau d'acceptabilité sociale (opinion des personnes concernées ou affectées par une décision), ou encore qu'il soit étendu à celui de partenaires (ou partie prenantes) participant directement aux arbitrages devant être faits tout au long de la démarche d'analyse. Pour les fins de l'élaboration de scénarios de participation publique nous avons retenu trois modes de participation :

- (I) Information
- (C) Consultation
- (IP) Implication

Telle que définie dans les typologies évoquées précédemment, l'information vise à énoncer et expliquer des orientations, des choix et des décisions déjà pris. La consultation comporte la possibilité de réagir, d'exprimer des arguments et des opinions à différentes étapes du processus. La partie qui consulte pourra ou non en tenir compte et, le cas échéant, modifier ses orientations, ses choix et ses décisions. Enfin, l'implication comporte un processus d'échange et d'expression d'arguments suivant des modalités diverses. À la différence de la consultation la partie qui consulte invite les participants à s'impliquer directement dans l'élaboration des orientations, des choix et des décisions, ce qui suppose la possibilité d'être présent en continu à toutes les étapes du processus décisionnel.

4.1.5 Moments de la participation

Nous avons identifié six moments clés de la participation à l'évaluation environnementale stratégique (voir procédure décrite à la figure 2.3) : 1) l'élaboration de la politique, du plan ou du programme (P), la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) 2) l'analyse de la portée de l'étude, 3) la réalisation de l'étude, 4) publication du rapport d'étude (version préliminaire), 5) la décision (D), 6) le suivi (S).

1. (P) Élaboration du projet de politique, de plan ou de programme:
 - Identification des problèmes – établissement des objectifs – élaboration de scénarios d'action; incluant l'identification de l'effet initial (étape marquant habituellement le début de l'ÉES).
2. (ÉES) Analyse de la portée de l'étude :
 - Identification préalable des modifications des composantes des milieux physique, biologique et humain (incluant les aspects économiques et sociaux) induites par

les actions envisagées et des problématiques (enjeux) au regard desquelles ces modifications seront évaluées.

3. (ÉES) Réalisation de l'étude:
 - Évaluation de l'impact de modifications des composantes de l'environnement des milieux physique, biologique et humain induites par les scénarios d'action envisagés.
4. (ÉES) Publication du rapport d'étude (version préliminaire) :
 - Présentation des résultats de l'évaluation des impacts (version préliminaire).
5. (D) Décision (sur remise du rapport final) :
 - Choix d'un scénario d'action et détermination des conditions de réalisation (mesures d'atténuation des impacts, de maximisation des retombées, de compensation) et éventuellement formulation d'un nouveau scénario d'action.
6. (S) Suivi :
 - Surveillance de la mise en œuvre du scénario retenu et de ses conditions de réalisation;
 - Suivi des impacts : vérification de la validité de la prédiction (l'impact évalué par rapport à l'impact réel), de l'efficacité des mesures d'atténuation ou de compensation des impacts adoptées et, si nécessaire, détermination d'ajustements ou de modifications.

4.1.6 Conditions générales

Nous avons identifié quatre grandes conditions devant être présentes dans l'élaboration d'un dispositif de participation publique à l'évaluation environnementale stratégique : 1) l'accès à l'information, 2) les suites données aux considérations soulevées par les participants au processus, 3) l'information sur le dispositif et les résultats de la participation dans le rapport d'étude, 4) un support aux participants.

Accès à l'information

- Information sur l'ÉES (générale): diffusion en continu sur le Web.
- Séances d'information et d'échange (analyse de la portée), consultation (rapport version préliminaire) : une trace sera conservée, idéalement sous la forme d'un verbatim plutôt que celle d'un compte rendu.

Suites données aux considérations soulevées par les participants au processus

Les suites données aux considérations soulevées par les participants au processus peuvent prendre plusieurs formes :

- analyse (ÉES) : constitution d'une grille d'analyse multicritère structurée par enjeu ou par thème (voir section 4.2.2 pour plus de détails),
- mesures d'atténuation et de bonification,
- mesures de suivi,

- modification du programme (solutions de rechange).

Information sur le dispositif et les résultats de la participation dans le rapport d'ÉES

Le rapport d'ÉES devrait comporter une section dédiée à la description du dispositif de participation, aux résultats de la participation et aux suites données aux considérations soulevées par les participants accompagnées d'un justificatif.

Support aux participants

Afin d'assurer la participation, l'organisation logistique doit considérer diverses variables concernant les divers moments de participation, telles que notamment le nombre de lieux impliqués, les périodes de la journée auxquelles ont lieu les rencontres, la fréquence des rencontres, les formules de participation et les moyens nécessaires pour une participation significative. Dans ce cadre, il peut ainsi être souhaitable qu'un support financier soit accordé :

- aux membres des entités constituées (tables rondes, comités miroirs) : frais de déplacement au-delà d'une certaine distance et éventuellement honoraires;
- à certains participants aux consultations: frais de déplacement au-delà d'une certaine distance aux individus qui participent à titre personnel et aux représentants d'organismes en cas de non remboursement des dépenses par leur organisme d'appartenance.

4.1.7 Caractéristiques spécifiques

- Mandats de recherche: études exploratoires sur des thèmes pertinents mais non reliés directement à la réalisation de l'ÉES (ex: étude sur l'acceptabilité sociale, étude sur les méthodes d'évaluation environnementale stratégique, etc.).
- Rencontres avec d'autres juridictions et visites de terrain selon les besoins du comité.

4.2 Scénario de référence

Dans un premier temps, nous faisons une description globale d'un scénario de référence (sous-section 4.2.1), et de ses constituantes : la création d'une table-ronde pour la participation des parties prenantes à l'ÉES (sous-section 4.2.1.1), l'organisation de séances publiques d'information et d'échange sur la version préliminaire du rapport d'ÉES (sous-section 4.2.1.2), les consultations en ligne sur l'analyse de la portée de l'étude et sur la version préliminaire du rapport d'ÉES (sous-section 4.2.1.3), la diffusion de l'information en continu sur le Web (sous-section 4.2.1.4) et la publication du rapport final et suivi (sous-section 4.2.1.5).

4.2.1 Description globale

Il est à noter que, pour le scénario de référence de bonnes pratiques de participation, la nature des participants et l'encadrement institutionnel correspondent à ce qui a été présenté à la figure 4-1 dans sa partie générale. Il s'inscrit également dans le cadre d'une procédure institutionnalisée impliquant une autorité responsable clairement identifiée et qui a en charge l'encadrement réglementaire et technique des évaluations environnementales stratégiques. Le scénario de référence est présenté de façon synthétique au tableau 4-1 ci-dessous.

4.2.1.1 Création d'une table ronde pour la participation des parties prenantes à l'évaluation environnementale stratégique

Quand le processus d'évaluation environnementale stratégique est institutionnalisé, son encadrement est pris en charge par l'autorité responsable qui assure ainsi la gestion administrative et technique du processus. Dans ce cadre, la participation peut en partie être structurée autour de la constitution d'une table ronde représentative des enjeux sociétaux.

Dans le scénario de référence, il est prévu la création d'une table ronde constituée de représentants des parties prenantes, de membres du comité interministériel et de représentants de l'autorité responsable. La table ronde intervient aux étapes de l'analyse de la portée et de la réalisation de l'étude. Elle peut être constituée de membres nommés de façon permanente ou être constituée de manière *ad hoc* pour chaque ÉES.

Il est suggéré de procéder à une identification des parties prenantes en appliquant un critère de pertinence par rapport aux enjeux identifiés plutôt qu'un critère de représentativité politique. Ainsi les personnes ou les organismes spécifiques doivent être choisis sur la base de leur représentativité par rapport à des logiques d'acteur (élus, groupes d'intérêt en environnement, en économie, etc.) plutôt que sur celle de leur poids socio-politique. À titre d'exemple, la perspective selon laquelle le représentant d'un groupe d'intérêt en environnement envisage une proposition stratégique n'est pas la même que celle des groupes d'intérêt en économie. L'identification des parties prenantes ainsi que des personnes ou des organismes serait prise en charge par des experts spécialisés en consultation que ce soit au sein de l'organisation ou de manière contractuelle.

L'objectif visé par la mise en place de ce dispositif est de favoriser un processus d'échange et la création d'une expertise, deux composantes importantes d'une approche participative axée sur l'implication des parties prenantes dans la démarche d'évaluation environnementale stratégique. À l'étape de l'analyse de la portée de l'étude, l'interaction entre les participants est essentielle au processus d'identification des enjeux et à l'élaboration de la liste des scénarios d'action devant être évalués. À l'étape de l'évaluation, les membres de la table ronde valident le contenu de l'étude réalisée¹³.

Ainsi, la contribution des participants à la table ronde se situe au niveau de l'évaluation globale des scénarios d'action; contribution qu'il importe de distinguer de celle demandée à des participants aux enquêtes réalisées pour documenter des enjeux spécifiques ou pour consolider des expertises techniques et scientifiques sur des enjeux pour lesquels il y a un haut niveau d'ambiguïté ou d'incertitude concernant les connaissances et les données. Les participants aux enquêtes sont alors des «pourvoyeurs de données» plutôt que des parties prenantes au processus l'analyse. À titre d'illustration, les dispositifs de collecte de données concernant les enjeux sociaux sont typiquement de cette nature.

¹³ Comme nous le verrons, l'application de méthodes d'aide multicritère à la décision augmente sensiblement les possibilités de participation à l'étape de l'évaluation : constitution d'une grille multicritère élaborée avec l'appui des experts en aide à la décision, implication lors de l'agrégation des performances et lors de la modélisation des préférences en attribuant notamment des poids aux critères, et contribution à la recherche de solutions à partir des résultats obtenus

Tableau 4-1 Scénario de référence

1. MOMENTS	2. NATURE DES PARTICIPANTS							3. MODES DE PARTICIPATION				
	D	PR	AR	CI	PP	P	EX	Dispositifs	Modalités de réalisation			
1. (P) Élaboration de la politique, du plan ou du programme		V	V	V					Identification TR provisoire			
2. (ÉES) Analyse de la portée			V	V	V	V	(és) (ad)	PPtr(IP) P(C)	⇒ (IP) TR permanente ⇒ (IP) TR Ad hoc (C) Web	Formulaire		
3. (ÉES) Réalisation de l'étude		V	V	V	V		(és) (ad) (pa)	PPtr(IP)	⇒ (IP) TR permanente ⇒ (IP) TR Ad hoc (I) Web			
4. (ÉES) Publication rapport d'étude (version préliminaire)			V	V	V	V	(pa)		(C) Séances publiques d'information et d'échange (C) Web	⇒ en personne ⇒ visio conférence		
5. (D) Décision (sur remise du rapport final)	V		V				(és) (ad)	PP (I) P (I)	(I) Web (I) Média			
6. (S) Suivi		V	V	V	V		(és)	PP (IP) P(I)	(IP) Comité de suivi (I) Web			

LÉGENDE

Nature des participants : D décideur, PR promoteur, AR autorité responsable, CI comité interministériel, PP parties prenantes, PPtr représentants des parties prenantes membres de la table ronde, P publics, EX experts (és) évaluation environnementale stratégique (ad) aide à la décision, (pa) participation.

Modes de participation (dispositifs) : (IP) implication, (C) consultation, (I) information

Modes de participation (modalités) : (TR) table ronde

4.2.1.2 Séances publiques d'information et d'échange sur la version préliminaire du rapport d'étude

Dans le scénario de référence, il est suggéré d'organiser des séances publiques d'information et d'échange sensiblement sur le même modèle que celui des audiences publiques du *Bureau d'audiences publique sur l'environnement* (BAPE). Deux ou trois membres représentants de l'autorité responsable devraient être présents aux séances pour répondre aux questions et participer aux échanges. Des représentants des agences ou ministères publics exerçant des responsabilités, notamment dans les domaines de l'environnement et de la santé, mais également dans tous autres domaines de compétence touchés par les questions de l'ÉES devraient participer aux rencontres. Leur présence est nécessaire pour expliquer le point de vue de leur organisation d'appartenance et répondre aux questions comme expert dans leur champ de compétence. Des experts externes sont également invités pour traiter de questions spécifiques.

Le déroulement des séances se fait sous la supervision des professionnels d'une organisation spécialisée, publique ou privée, et qui, préférablement, possèdent une expérience dans le domaine de la consultation en contexte d'évaluation environnementale. En effet, il importe que les professionnels chargés de leur organisation et de leur déroulement possèdent une compréhension claire du processus dans lequel s'insère la participation. Il ne faut pas confondre la notion de «participation à un processus politique» avec celle de «participation à une démarche d'analyse» utilisant des procédés d'évaluation d'impact. La première réfère à la mise en débat d'opinions visant la résolution de problèmes de nature politique alors que la deuxième réfère plutôt à l'intégration des systèmes de signification (ou univers de pertinence), portés par les intervenants au sein du processus d'aide à la décision, dans un processus d'analyse visant l'identification et l'évaluation des conséquences de scénarios d'action. D'ailleurs, le travail des experts en consultation sera appuyé par celui des experts en aide multicritère à la décision.

Également, les séances devraient être enregistrées et leur contenu retranscrit sous la forme d'un verbatim. Ce dernier serait disponible sur le site Web du comité dans un délai raisonnable afin de permettre aux personnes non présentes d'avoir un accès direct au contenu des échanges.

Les séances d'information et d'échange se tiennent en deux étapes. La première étape consiste à présenter le processus de participation et le rapport aux participants, ainsi qu'à répondre aux questions de clarification ou de précisions et à prendre note des questions pour réponses ultérieures. Une seconde étape consiste à recueillir les commentaires ou les suggestions des parties prenantes.

Un délai de 30 jours est prévu entre les deux séances afin de laisser le temps aux participants de s'approprier le contenu du rapport et de préparer leur intervention. À cet effet, les parties prenantes soumettent au préalable un document écrit, par Internet. La préséance accordée aux parties prenantes lors de ces séances est liée au caractère stratégique de l'évaluation. Du temps est accordé également pour recevoir des avis, commentaires, suggestions directement du public (registre des interventions). Ainsi, une partie de chaque séance, distincte de celle à laquelle participent les parties prenantes, peut être spécifiquement ouverte au public afin de permettre à quiconque de poser des questions ou de faire des commentaires. Cette composante est justifiée notamment sur la base du fait que la pertinence des arguments ne dépend pas du nombre de personnes représentées par une organisation.

Afin de faciliter la participation des parties prenantes et du public, il est préférable de prévoir des séances en après-midi et en soirée.

Il est proposé d'organiser des séances d'information et d'échange dans différents lieux répartis sur le territoire concerné. Mais, compte tenu des contraintes de temps et de coûts, il est envisageable de procéder par visioconférence dans les régions où le nombre des personnes ou des organismes identifiés est moins important.

4.2.1.3 Consultations en ligne sur l'analyse de la portée de l'étude et sur la version préliminaire du rapport d'étude

Il est suggéré de tenir une consultation en ligne à l'étape de l'analyse de la portée et une à l'étape de la version préliminaire du rapport d'étude, pour recueillir les commentaires, arguments, avis, etc. de quiconque souhaite le faire. Un formulaire peut être préparé à cet effet pour chacune de ces consultations.

À l'étape de l'analyse de la portée de l'étude, même si la table ronde joue un rôle structurant majeur, il reste utile de laisser une place à une consultation élargie. En effet, l'information étant rendue disponible sur le Web au fur et à mesure du processus, il est important de pouvoir bénéficier de contributions provenant d'une audience plus large. Cela constitue un élément de résilience pour la suite des travaux de la table ronde.

De la même manière, considérant qu'une table ronde est en charge d'une part de l'étape de l'évaluation des scénarios d'action en fonction des critères retenus et, d'autre part, de la concertation entre les intervenants (comité interministériel, parties prenantes et autorité responsable), et qu'un rapport préliminaire faisant état de ces deux aspects est produit, il demeure important de consulter sur une base plus large afin de consolider le rapport par les contributions des parties affectées et/ou concernées.

4.2.1.4 Diffusion de l'information en continu sur le Web

Pendant toute la durée de l'ÉES, il est suggéré de diffuser en continu l'information produite dans le cadre de l'ÉES (études sectorielles, comptes rendus de rencontre, rapport de mission, etc.) et la version préliminaire du rapport d'ÉES sur le Web, avec possibilité à quiconque le souhaite de faire des commentaires sur un formulaire prévu à cette fin.

Il demeure utile soit d'avoir des centres de documentation en différents endroits correspondant à la couverture territoriale de l'ÉES ou d'offrir la possibilité de recevoir des copies papiers des documents sur demande écrite. Cette possibilité est motivée par le fait qu'il faille également satisfaire les personnes n'ayant pas accès à Internet ou ne maîtrisant pas la technologie. Cela implique également une information de base diffusée dans les médias nationaux et locaux et/ou affichée dans des lieux publics tels que des centres communautaires, de loisirs ou des bibliothèques publiques. Cette information de base est la condition nécessaire pour que les personnes n'ayant pas accès à Internet ou ne maîtrisant pas la technologie puissent se prévaloir de la possibilité de demander des documents par écrit.

4.2.1.5 Publication du rapport final et suivi

La version finale du rapport d'ÉES et la décision quant au scénario d'action retenu sont rendues publiques sur le site Web de l'ÉES et par tous autres moyens choisis par le décideur. Il est extrêmement important, pour assurer la légitimité de la décision, que celle-ci soit justifiée et que la version finale du rapport précise comment les commentaires et les suggestions en provenance des parties prenantes et du public ont été prises en compte sur le plan de l'analyse et dans l'élaboration de mesures diverses (atténuation et compensation des impacts, maximisation des retombées, suivi des impacts).

4.2.2 Application d'une approche d'aide multicritère à la décision à l'évaluation environnementale stratégique

Comme évoqué précédemment la méthode d'évaluation la plus courante qui consiste à décrire les impacts par composante du milieu, largement répandue pour la réalisation de l'évaluation des impacts (ÉI) de projets spécifiques, et adaptée au contexte particulier de l'évaluation environnementale stratégique, a été l'objet de nombreuses critiques au fil des années par les observateurs et divers comités d'étude. D'aucuns reprochent à cette méthode son manque de transparence; la démarche suivie pour évaluer les impacts ne serait pas toujours très claire et laisserait place à l'arbitraire.

Une des lacunes de cette méthode consiste à attribuer une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement sans se référer de façon explicite à des problématiques (enjeux) et à des critères spécifiques (descripteurs d'impact) pour les analyser. Une autre réside dans l'absence de seuils (minimum et maximum) au-delà ou en-deçà desquels une modification de la composante de l'environnement devient ou non significative; ils existent peut-être dans la tête des experts chargés de réaliser l'étude mais ils ne sont pas énoncés de façon explicite dans les rapports d'étude.

L'application de méthodes d'aide multicritère à la décision (AMCD) (ci-après : méthodes multicritères), ainsi que la structuration des études par enjeu et impacts significatifs apparaissent des mesures susceptibles de combler ces lacunes. L'avantage que procure l'application des méthodes multicritères consiste à systématiser la démarche d'analyse et, partant, à expliciter les choix faits à chaque étape menant à l'évaluation de l'impact. Parmi les caractéristiques importantes des méthodes multicritères à cet égard, il y a :

- l'identification et la structuration des enjeux sous la forme d'une grille multicritère d'évaluation des impacts ;
- l'évaluation des critères au moyen d'indicateurs de performance, d'échelles de mesures et de seuils de variabilité spécifiques ;
- la pondération des critères en fonction des divers systèmes de valeurs portés par les parties prenantes (ex. : groupe d'intérêt en environnement accordant une importance relative plus forte aux critères environnementaux qu'aux critères économiques, par rapport à un groupe d'intérêt en économie) ;
- l'élaboration d'un tableau des performances des scénarios selon les différents critères;

- l'agrégation des performances des scénarios d'action sur l'ensemble des critères en vue d'en établir le rangement.

La systématisation de la démarche d'analyse en améliore la transparence et, partant, facilite la participation d'une gamme élargie d'intervenants à toutes les étapes de sa réalisation.

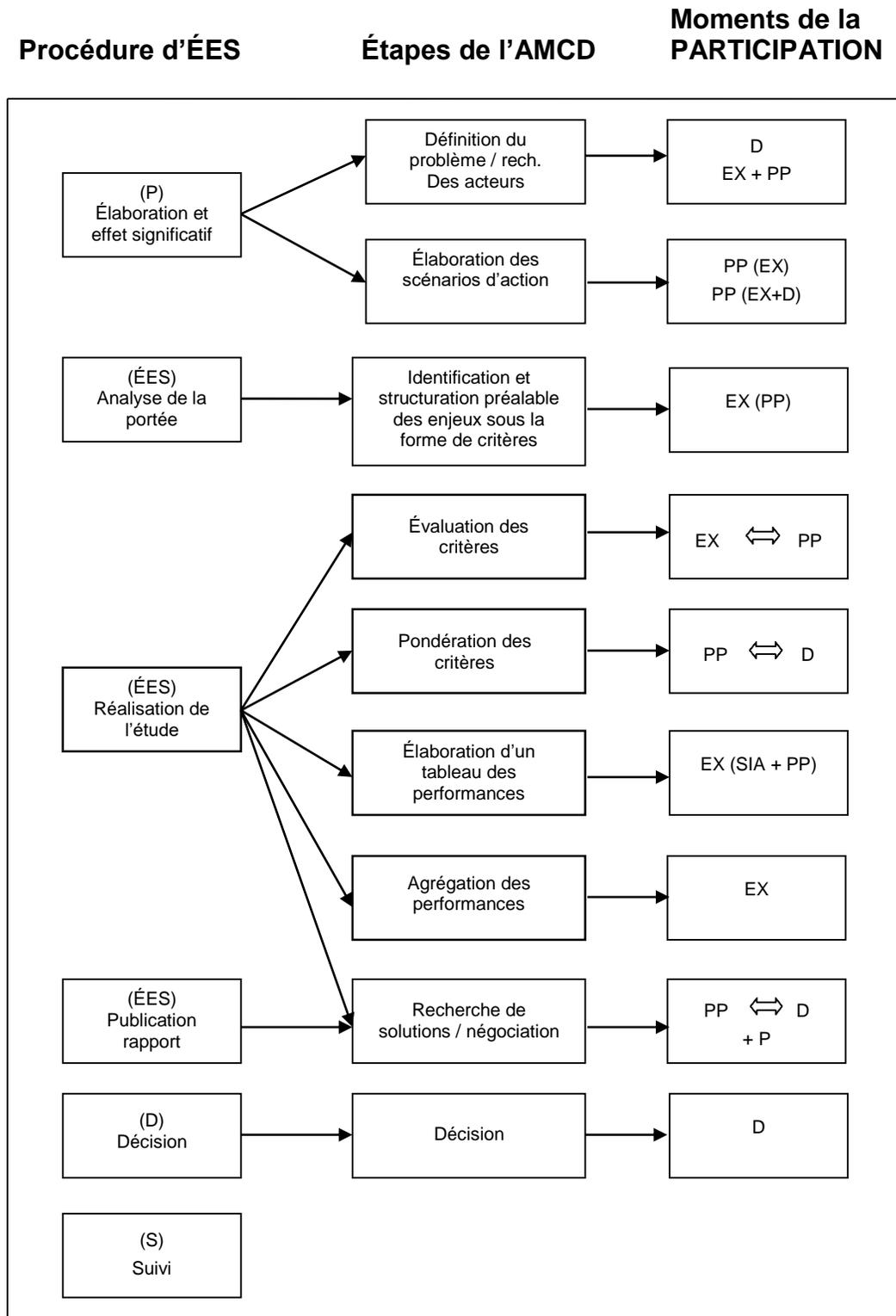
Dans le contexte spécifique de l'ÉES, la démarche multicritère est décomposée en neuf étapes. L'arrimage entre l'ÉES et la démarche multicritère est représenté au schéma de la figure 4-2 ci-dessous. La codification des participants réfère à la section 4.1.2 ci-dessus. L'utilisation du « + » signifie que les participants sont impliqués conjointement alors que l'utilisation de la « ↔ » signifie que la première catégorie de participants est impliquée davantage et que la seconde catégorie lui vient en appui.

La systématisation du processus d'évaluation utilisant une grille multicritère structurée par enjeu en améliore la transparence et facilite l'intégration des préférences dont sont porteurs les différents intervenants au processus, incluant les parties prenantes. En effet, outre deux exceptions, celle de la décision et de l'agrégation des performances, le dispositif de participation présenté au schéma de la figure 4-2 prévoit la participation des parties prenantes à presque toutes les étapes de la démarche : l'élaboration de la politique, du plan ou du programme, l'analyse de la portée de l'étude, la réalisation de l'étude et la recherche de solutions au moment de la publication de la version préliminaire du rapport d'étude.

Les méthodes d'AMCD facilitent la recherche de solutions dans un contexte qui implique des parties prenantes diversifiées en mettant en lumière les éléments de convergence et de divergence découlant de leurs préférences; préférences qui s'expriment dans le choix des critères et dans la détermination de leur importance relative. L'élaboration d'une grille multicritère a pour avantage principal d'identifier de façon synthétique les paramètres utilisés pour analyser les enjeux, facilitant ainsi la discussion entre les parties prenantes en cas de désaccords à ce sujet. Des désaccords peuvent également intervenir au niveau de l'évaluation des impacts, plus particulièrement en ce qui concerne l'établissement du seuil (minimum et maximum) au-delà ou en-deçà duquel une modification de la composante de l'environnement devient ou non significative et la détermination du poids relatif des critères d'évaluation des actions.

Cependant, l'application des méthodes d'AMCD comporte un déploiement important de ressources. Elle requiert la participation de plusieurs intervenants : des experts dans des domaines variés de la connaissance, des spécialistes en aide à la décision et des spécialistes en participation. De plus, la recherche de solutions dans un contexte multi-acteurs et participatif requiert la mise en place d'un certain nombre de pré-requis. Sur le plan collectif, les participants doivent : avoir la volonté de négocier, reconnaître la pertinence d'évaluer sur plusieurs critères, faire les efforts nécessaires pour assurer une représentativité des points de vue, accepter le travail avec une équipe de soutien, laquelle en retour doit rester en retrait, et assurer la légitimité des échanges notamment par la participation d'un facilitateur. Chaque individu doit notamment: s'engager dans la démarche jusqu'à son aboutissement, disposer des ressources pour ce faire (temps), être ouvert à revenir sur certaines positions à la lumière des résultats de l'analyse, accepter que les résultats de la démarche pourraient être différents de ceux anticipés quant au choix d'un scénario d'action.

Figure 4-2 Application de l'aide multicritère à la décision à l'ÉES



4.2.3 Structuration de la démarche d'évaluation environnementale stratégique par enjeu

Comme mentionné précédemment, l'identification des enjeux peut mobiliser plusieurs champs de la connaissance et, partant, nécessiter la réalisation de nombreuses études portant sur des questions spécifiques (études sectorielles). Le défi de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le plan méthodologique consiste à mettre en relation ces connaissances et d'en faire la synthèse de manière à apporter un éclairage sur les enjeux de l'action envisagée.

L'élaboration d'un tableau synthèse constitué des éléments constitutifs de la démarche d'évaluation des impacts, structurés par enjeu, facilite la réalisation de cet objectif. Les éléments constitutifs de cette grille sont les suivants :

- les enjeux;
- les sources d'impact;
- les modifications des composantes du milieu biophysique;
- les modifications des composantes du milieu humain;
- les impacts de ces modifications.

À titre illustratif, le tableau 4-2 ci-dessous constitue un exemple fictif d'analyse préliminaire de l'enjeu du maintien des activités économiques reliées à l'exploitation des ressources halieutiques en lien avec des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures en milieu maritime. Le tableau comporte 5 colonnes; la première identifie l'enjeu, la deuxième l'activité concernée et la source d'impact (en italique), les troisième et quatrième les composantes du milieu biophysique et du milieu humain touchées ainsi que les modifications (en italique) induites par les activités à l'étude, et la dernière colonne identifie l'impact social et le descripteur (en italique) qui y est associé.

Cette structuration de l'information offre deux avantages principaux. Sur le plan de la clarté, le tableau synthèse structuré par enjeu permet à l'utilisateur de l'information de faire le suivi de l'analyse à mesure que des connaissances sur les impacts potentiels de l'activité sont acquises. Sur le plan de la communication, les impacts potentiels (ou réels) et les enjeux de l'activité sont clairement identifiés et leur structuration sous la forme d'une grille d'évaluation des impacts est explicitée. De plus, cette grille aide à identifier clairement l'information pertinente à l'analyse des enjeux.

Tableau 4-2 Tableau synthèse des impacts structurés par enjeu

ENJEU	SOURCE D'IMPACT	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE TOUCHÉE	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN TOUCHÉE	IMPACT SOCIAL DES MODIFICATIONS
Développement économique (maintien des activités existantes)				
Maintien des activités économiques relatives à l'exploitation des ressources halieutiques	Exploration par levés sismiques <i>Bruit</i>	Ressources halieutiques exploitées ou à fort potentiel d'exploitation commerciale dans la zone d'étude <i>Déplacement des populations de poisson</i>	Pêche commerciale <i>Baisse provisoire des prises dans les secteurs affectés</i>	Chômage dans le secteur des pêcheries <i>Perte d'emplois découlant des difficultés économiques des entreprises ou de leur fermeture</i>
	Exploration par levés sismique ou par forage <i>Restrictions à l'accès physique aux sites de pêche</i>		Pêche commerciale <i>Baisse des prises découlant des restrictions d'accès à certaines zones de pêche dans les zones d'exclusion entourant les zones d'exploration (sismiques ou par forage)</i>	Rentabilité des entreprises dans le secteur des pêches <i>Pertes économiques des entreprises liées à la diminution des prises, à l'augmentation des coûts ou à la diminution de la valeur sur le marché</i>
	Activités d'extraction, de transbordement et de transport <i>Présence de ce type d'activité dans la zone où se pratique la pêche commerciale</i>		Pêche commerciale <i>Diminution de la demande des produits de la pêche découlant de la perception que la présence d'activité d'extraction dans une zone donnée a pour effet d'en diminuer la qualité</i>	Situation financière des territoires <i>Pertes de revenus des territoires découlant de la taxation, de l'impôt foncier ou des redevances versées en lien avec ce type d'activités</i>
	Activités d'exploration ou d'extraction utilisant le forage <i>Dispersion de boue dans de le secteur d'activité</i>	Ressources halieutiques exploitées ou à fort potentiel d'exploitation commerciale <i>Déplacement des populations de poisson dans la zone affectée</i>	Pêche commerciale <i>Baisse des prises dans la zone affectées</i>	
		Ressources halieutiques exploitées ou à fort potentiel d'exploitation commerciale <i>Contamination des populations de poisson dans la zone affectée</i>	Pêche commerciale <i>Baisse de la qualité de la ressource</i>	

4.3 Scénario de mise en pratique

Nous proposons ici un scénario adapté à la situation spécifique de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste. D'abord, nous ferons une brève mise en contexte (sous-section 4.3.1), ensuite une description globale du scénario (4.3.2)

4.3.1 Mise en contexte

Il importe de rappeler que la proposition de scénarios potentiels de participation publique à l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste intervient en cours de processus. Un comité *ad hoc* a été formé pour coordonner la réalisation de l'ÉES et une démarche de consultation a été entamée sur la base d'un document (plan de travail) déjà constitué. Le comité bénéficie du support technique et administratif du Bureau des évaluations stratégiques du MDDEP.

Le comité a été établi de manière à refléter les sensibilités particulières des différents acteurs de la société. La composition du comité et le choix des personnes ont été décidés par le *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (MDDEP) suite à une recommandation faite par le BAPE à partir des dossiers présentés dans le cadre d'un processus d'appel de candidature public administré par la direction de l'évaluation environnementale du MDDEP. Des ajustements à la composition du comité ont été apportés par la suite par le Ministre. Le processus de nomination des membres du comité et le choix des personnes y siégeant a soulevé la controverse et une certaine confusion persiste dans l'opinion publique et les médias quant au rôle du comité; rôle qui est vu par certains comme étant strictement technique et par d'autres comme étant également politique en raison de la provenance des membres du comité identifiables à des acteurs sociaux spécifiques (environnementalistes, industriels, etc.), parties à la controverse suscitée par le développement de la filière des gaz de schiste.

Cette confusion peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit d'un dispositif *ad hoc*, c'est-à-dire qui a été constitué spécifiquement pour la réalisation de l'ÉES sur les gaz de schiste. Au Québec, il n'y a pas d'encadrement législatif et réglementaire pour la réalisation des évaluations environnementales stratégiques. Du reste, le dispositif pour la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent est très différent de celui pour la réalisation de l'ÉES sur les gaz de schiste.

Une dernière particularité du dispositif en place est que la consultation sur le plan de travail de l'ÉES (étape de l'analyse de la portée de l'étude) intervient avant que soient connus les scénarios d'action envisagés en lien avec chacune des dimensions devant être traitées par l'ÉES suivant la recommandation du BAPE (sous-section 4.1). Les scénarios d'action qui seront rendus publics au cours de l'année 2012 ne font pas partie de la démarche de consultation entamée.

Aussi, bien que certains éléments aient été conservés, la proposition de scénarios potentiels de participation publique à l'ÉES est sensiblement différente du scénario de référence pour tenir compte des particularités du dispositif d'ÉES existant.

4.3.2 Description globale

Le scénario de mise en pratique et ses variantes sont présentés de façon synthétique au tableau 4-3. Les éléments conservés du scénario de référence sont les suivants :

- Structuration de l'ÉES par enjeu sur une base multicritère

La constitution d'une grille multicritère structurée par enjeu (figure 4.2) constitue un élément clé des scénarios potentiels de participation publique. Cette grille est un outil d'intégration de l'information en provenance des nombreuses études prévues dans le plan de travail. Elle pourrait servir à l'élaboration d'une matrice d'évaluation, peu importe l'approche méthodologique d'agrégation retenue. Les avantages de la structuration de l'information par enjeu ont été discutés précédemment.

- Participation organisée selon une combinaison d'approches de participation : information, consultation et implication.

La participation implique une identification et une recherche des parties prenantes, (personnes affectées et concernées), du public ainsi que des personnes susceptibles de composer le comité interministériel.

- Diffusion en continu de l'information sur le Web avec possibilité à quiconque de faire des commentaires sur un formulaire prévu à cette fin.

Ce formulaire web pourrait permettre de recueillir les avis écrits aussi bien des groupes organisés que des individus. Il faut veiller à ce que le formulaire ne soit pas trop long et qu'il contienne une section ouverte.

- Suites données aux résultats de la participation et justification de la décision.

Résultats de la participation

Il est souhaitable de rendre compte des résultats de la participation, et cela aussi bien du point de vue du processus que de celui du contenu dans les rapports préliminaire et final. Également, il est important de faire état du traitement qui a été fait des préoccupations, commentaires, recommandations sur le plan de l'analyse et, le cas échéant, des mesures prises pour répondre à des problématiques particulières.

Justification de la décision

Il est également important que la décision du gouvernement, de prendre en compte ou non certaines recommandations du comité, soit justifiée en tenant compte de tous les éléments, y compris des contributions de la participation du comité interministériel, des parties prenantes, et du public.

Par ailleurs, le scénario de mise en pratique comporte certaines particularités : 1) l'organisation de séances d'information et d'échange aux étapes de l'analyse de la portée de l'étude et de la publication de la version préliminaire du rapport d'évaluation environnementale stratégique, 2) la création de «comité(s) miroir(s)» à l'étape de l'évaluation.

Tableau 4-3 Scénarios potentiels : mise en pratique

1. MOMENTS	2. NATURE DES PARTICIPANTS							3. MODES DE PARTICIPATION				
	D	PR	AR	CI	PP	P	EX	Dispositifs	Modalités de réalisation			
1. (P) Élaboration de la politique, du plan ou du programme		V	V	V								
2. (ÉES) Analyse de la portée			V	V	V	V	(és) (pa) (ad)	PP (IP) P (C)	(IP) Séances d'information et d'échange (C) Web	⇒ en personne ⇒ visio conférence ⇒ formulaire	⇒ libre ⇒ sur invitation	
3. (ÉES) Réalisation de l'étude		V	V	V	V		(és) (pa) (ad)	PP (IP)	(IP) Comité (s) miroir(s) (10-12 personnes) (I) Web	⇒ par enjeu ⇒ par groupe d'enjeu ⇒ un seul (pour l'ensemble des enjeux)		
4. (ÉES) Publication rapport d'étude (version préliminaire)			V	V		V	(pa)	PP(IP) P(IP)	(IP) Séance d'information et d'échange (C) Web	⇒ en personne ⇒ visio conférence		
5. (D) Décision (sur remise du rapport final)	V		V				(és) (ad)	PP (I) P (I)	(I) Web (I) Média			
6. (S) Suivi		V	V				(és)	PP (IP) P(I)	(IP) Comité de suivi (I) Web			

LÉGENDE

Nature des participants : D décideur, PR promoteur (autorité gouvernementale), AR autorité responsable, CI comité interministériel, PP parties prenantes, P publics, EX experts (és) évaluation environnementale stratégique (ad) aide à la décision, (pa) participation.

Modes de participation (dispositifs) : (IP) implication, (C) consultation, (I) information

4.3.3 Organisation de séances d'information et d'échange aux étapes de l'analyse de la portée et de la publication de la version préliminaire du rapport d'évaluation environnementale stratégique

Il est proposé de tenir les séances d'information et d'échange en deux étapes sur le même modèle que celui proposé dans le scénario de référence (voir section 4.2.1.2 ci-dessus) et d'en étendre l'application à l'étape de l'analyse de la portée en remplacement de la table ronde comme dispositif de participation.

La contribution des parties prenantes et du public est importante à l'étape de l'analyse de la portée où les scénarios d'action et les enjeux sont identifiés, et où les paramètres considérés pour en tenir compte (critères et indicateurs) sont déterminés. Compte tenu du fait que les scénarios d'action pour chaque objet de l'ÉES (réf : objectifs de l'ÉES énoncés par le BAPE) seront connus en 2012, il est proposé de tenir deux séries de séances d'information et d'échange, une première à l'automne 2011 et une deuxième en 2012. Cette mesure est nécessaire compte tenu que l'élaboration des scénarios d'action découle directement de l'analyse des enjeux et, partant, doit être mise en débat au même titre que le plan de travail de l'ÉES qui servira à les comparer. Également, il y a un lien direct entre la structuration du plan de travail et le contenu des scénarios d'action proposés; des modifications au plan de travail pourraient alors s'avérer nécessaires pour l'adapter aux scénarios d'action proposés. Pour les séances relatives à la version préliminaire du rapport d'ÉES, cette solution complète le travail avec le(s) comité(s) miroir(s) (voir section 4.3.4 ci-dessous) et permet de préserver le principe de la «contribution des parties prenantes à l'évaluation globale des scénarios d'action» qui est à la base d'une approche participative; approche qu'il importe de distinguer d'une approche consultative où les parties prenantes agissent surtout comme des «pourvoyeurs de données».

Le déroulement des séances est appuyé par d'un professionnel en participation comme évoqué précédemment.

4.3.4 Création de «comité(s) miroir(s)» à l'étape de l'évaluation

Il est proposé à l'étape de l'évaluation de constituer un ou plusieurs «comités miroirs» composé(s), par exemple, de 10 à 12 représentants des parties prenantes et d'un comité interministériel. Trois possibilités sont envisageables à cet égard : 1) créer un seul comité qui discuterait de l'ensemble des enjeux, 2) créer plusieurs comités qui traiteraient d'enjeux spécifiques, 3) créer plusieurs comités qui traiteraient de groupes d'enjeux.

La constitution de(s) comité(s) miroir(s) vise à intégrer des représentants des parties prenantes et du comité interministériel à l'étape de l'évaluation en tant que telle. Elle permet ainsi d'avoir un espace représentatif formel d'information et d'échange sans devoir mettre en œuvre des dispositifs long et coûteux de participation qui ne sont ni justifiés, ni possibles sur les plans matériel, financier et humain, au niveau stratégique. En effet, il serait très utile aux membres du comité *ad hoc* de l'ÉES de pouvoir bénéficier de structures miroirs permettant d'approfondir les différents argumentaires sur les enjeux et aussi, le cas échéant, de bénéficier d'un lieu de concertation sur l'évaluation globale des scénarios d'action. L'utilisation du mot miroir doit ici être comprise comme une opportunité de prolongement et de

démultiplication de sa propre capacité de travail et ce sur une base représentative pertinente à la tâche à accomplir. C'est aussi une opportunité de bénéficier de contributions sociétales avant l'étape de consultation sur le rapport préliminaire. Il est à noter que cette implication poursuit divers objectifs (validation, consolidation, appropriation, *empowerment*, apprentissage social, etc.) dont celui d'intégrer des apports contributifs provenant des publics affectés et concernés (voir aussi la section 2.1)

Pour l'option d'avoir un seul comité miroir, il s'agit clairement pour le comité d'ÉES de pouvoir bénéficier des contributions provenant de la mise en interactions de représentants des parties prenantes et des membres du comité interministériel. Seule cette option permettrait à ces intervenants de participer à une évaluation globale des scénarios d'action supportée ou non par une procédure d'évaluation multicritère et multi-acteurs. Le matériel provenant de cette participation serait ensuite intégré dans le rapport préliminaire d'ÉES et les arbitrages seraient réalisés au sein du comité d'ÉES.

Dans le cas de la création de comités miroirs structurés par enjeu ou par groupe d'enjeux, les parties prenantes et les membres du comité interministériel concernés par cet enjeu ou groupes d'enjeux sont mobilisés pour participer à l'argumentaire sectoriel concerné. Cette option ne leur permet pas de participer à l'évaluation globale des scénarios d'action. Dans ce cas, c'est le comité d'ÉES qui prendrait cette responsabilité d'intégrer les évaluations et de proposer des recommandations. La ou les personnes du comité d'ÉES en charge de cet enjeu ou groupes d'enjeu seraient présentes pour le volet information de ces séances et assisteraient aux échanges par la suite.

Dans tous les cas, ce mode de participation n'exclut pas que le comité de l'ÉES puisse bénéficier de rencontres particulières avec divers intervenants. Il pourrait ainsi rencontrer des membres du comité interministériel pour argumenter un enjeu ou groupe d'enjeux. Il pourrait également mettre sur pied des focus groupes d'experts (au sens large) pour documenter certains enjeux. Il s'agit ici davantage de mode de collaboration aux données et à l'évaluation sectorielle d'un enjeu ou groupe d'enjeux et non pas de l'évaluation synthétique des scénarios d'action.

CONCLUSION

Le comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les gaz de schiste a requis un éclairage expert sur les possibilités qui s'offrent à lui en matière de participation publique. Conformément au libellé du mandat la stratégie de réalisation de l'étude a consisté d'abord en une recension des écrits scientifiques sur les thèmes de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) et de la participation publique. Elle visait à la fois à connaître les réflexions à caractère théorique sur la participation publique à l'ÉES et à identifier des cas représentatifs des meilleures pratiques à cet égard.

Quinze cas ont été identifiés parmi lesquels sept ont été documentés et décrits de façon détaillée. Les meilleures pratiques en matière de participation publique à l'ÉES ont été analysées à partir d'une grille inspirée du modèle FfOM : forces (F), faiblesses (f), opportunités (O), menaces (M). L'analyse a été structurée en fonction de l'atteinte des objectifs de la participation reliés 1) au processus d'évaluation environnementale stratégique, 2) au processus démocratique, 3) à la mise en œuvre de la stratégie.

Deux scénarios de participation sont proposés : un scénario de référence et un scénario potentiel de mise en pratique. Le scénario de référence représente l'idéal en matière de participation publique basée sur les meilleures pratiques. Le scénario potentiel de mise en pratique représente ce qui est possible compte tenu du contexte particulier de l'ÉES sur les gaz de schiste. Les éléments constitutifs des scénarios proposés sont les moments clés de la participation, les participants et les modes de participation (dispositif et modalités de réalisation).

Les faits saillants du scénario de référence sont les suivants : 1) la création d'une table ronde formée de représentants des parties prenantes et d'un comité interministériel et qui interviendrait aux étapes de l'analyse de la portée de l'étude et de sa réalisation, 2) l'organisation de séances publiques d'information et d'échange, auxquelles pourrait participer les parties prenantes et le public au moment de la publication de la version préliminaire. Dans le cadre du scénario de mise en pratique, la table ronde est remplacée par les séances d'information et d'échange comme dispositif de participation à l'étape de l'analyse de la portée de l'étude. À celle de la réalisation de l'étude, il est proposé de former un ou plusieurs comité(s) miroir(s) formé de 10 à 12 représentants des parties prenantes et d'un comité interministériel. Ces dispositifs sont complétés par une consultation en ligne.

Enfin, dans les deux propositions, il est suggéré de structurer la démarche d'évaluation environnementale stratégique par analyse des enjeux plutôt que par description des composantes du milieu et d'avoir recours aux méthodes d'aide multicritère à la décision afin d'en améliorer la transparence et de favoriser la participation des parties prenantes et la prise en compte des préoccupations et des systèmes de valeurs dont elles sont porteuses.

Bibliographie

Littérature scientifique

- ANDRÉ, Pierre, Jean-Pierre Revéret, Abdoulaye Sène. 1999. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique*. Montréal : Presses internationales polytechnique. 416 p.
- ARNSTEIN, Sherry R. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». *Journal of American Planning Association*, Vol. 35, no. 4, 216-224
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE). 1983. *Forces et faiblesses des méthodes d'évaluation des impacts environnementaux*. Québec : BAPE, 69 p.
- ELLIOTT, Michael L. 1988. «Conflict Resolution». In *Urban Planning (second edition)*, sous la dir. de Anthony J. Catanese et James C. Snyder, New York : Mc Graw Hill, 165 p.
- GAUTHIER, Mario, Louis SIMARD, J.-P. WAAUB. 2011. «Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach», *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.31, no.1, 48-60
- GAUTHIER, Mario. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en études urbaines. Montréal. Université du Québec à Montréal, Faculté de l'aménagement, 317 p.
- GODBOUT, Jacques. 1991. «La participation politique : leçons des dernières décennies». In : Jacques Godbout, *La participation politique*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 11-32
- HABERMAS, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris : A. Fayard, 2 volumes
- HYDRO-QUÉBEC ÉQUIPEMENT. 2003. *Méthode d'évaluation environnementale des nouveaux aménagements hydroélectriques*.
- LIMOGES, Camille, et al. 1993. *L'état et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique*. Québec: Conseil de la science et de la technologie, 183 p.
- MARTEL, Jean-Marc, et Alain ROUSSEAU. 1993. *Cadre de référence d'une démarche multicritère de gestion intégrée des ressources en milieu forestier*. Québec: Sous-comité socio-économique de la gestion intégrée des ressources, 49 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE). 1996. *La cohérence dans l'évaluation environnementale: orientations générales pratiques pour les projets de coopération pour le développement*. Paris: OCDE, 112 p.
- ROSSOUW, N. et S. MALAN. 2007. «The importance of theory in shaping social impact monitoring : lessons from the Berg River Dam, South Africa». *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(4). p. 291-299

THÉRIVEL, R. et al. 1992. *Strategic Environmental Assessment*. Londres (GB), Earthscan Publications, 181 p.

THIBAUT, André. 1995. « Je participe, tu participes, il consulte... repères et balises pour un bilan de la participation au Québec ». In : *La participation du public à l'heure des bilans*. (Montréal, 24-25 novembre 1995) Recueil de textes déposés au quatrième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, 1-11

WEBLER T. et S. TULER. 2000. «Fairness and Competence in Citizen Participation : Theoretical Reflections From a Case Study». *Administration & Society*, Vol. 32, no.5, 566-595

Documentation sur les cas

ARBTER, Kerstin. 2011. *SEA: A Consensus Building Tool*. Communication présentée au congrès annuel 2011 de l'Association internationale pour l'évaluation d'impact : Prague, République Tchèque. Document PPT, 43 diapositives.

CEF Consultants Ltd. 2005. *Oil Exploration and Development in the Misaine Bank Offshore Area*. Rapport présenté au : Canada – Nova Scotia Offshore Petroleum Board (CNSOPB), 136 p.

CEF Consultants Ltd. 2005. *Draft Scoping Document for a Strategic Assessment of Misaine Bank*. Document présenté au : Canada – Nova Scotia Offshore Petroleum Board (CNSOPB), 27 p.

COMITÉ D'EXAMEN PUBLIC relativement au moratoire du gouvernement du Canada visant les activités pétrolières et gazières extracôtières dans la région de la Reine-Charlotte, en Colombie-Britannique. 2004. *Rapport du Comité d'examen public relativement au moratoire du gouvernement du Canada visant les activités pétrolières et gazières extracôtières dans la région de la Reine-Charlotte, en Colombie-Britannique*, Rapport présenté à : Ressources Naturelles Canada, 114 p. (sans les annexes)

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. 2007. *A Citizen's Guide to NEPA: Having your Voice Heard*. Executive Office of the President of the United States, 49 p.

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIS SUR L'EUROPE (CÉNUÉ). 2003. Protocole à la convention sur l'ÉIE dans le contexte transfrontière relatif à l'ÉES. Site Web de la CÉNUÉ consulté le 30 septembre 2011 <http://www.unece.org/env/eia>

GÉNIVAR. 2011. Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2) : document d'information en support de l'approche participative, 96p. Site Web du Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune. 2011. Programme d'évaluation environnemental stratégique. <http://www.ees.gouv.qc.ca/>

GÉNIVAR. 2011. Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2) : rapport d'étude (version préliminaire), 671p. Site Web du Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune. 2011. Programme d'évaluation environnemental stratégique. <http://www.ees.gouv.qc.ca/>

GOUVERNEMENT DU CANADA. 2010. *Évaluation environnementale stratégique: La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, Ottawa : Conseil Privé, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 14 p.

KEKEN, Zdenek. 2011. *SEA of Water Management Plans and the Role of the Public*. Communication présentée au congrès annuel 2011 de l'Association internationale pour l'évaluation d'impact : Prague, République Tchèque. Document PPT, 12 diapositives.

MINISTRY OF THE ENVIRONMENT GOVERNMENT OF JAPAN, MITSUBISHI RESEARCH INSTITUTE. 2003. *Effective sea System and Case Studies*. 180 p. (sur le cas de la politique de l'énergie de la République Tchèque)

ONTARIO POWER AUTHORITY (OPA). 2007. *Integrated Power System Plan (IPSP)* <http://www.powerauthority.on.ca/integrated-power-system-plan>

ONTARIO POWER AUTHORITY (OPA). 2006. *Ontario's Integrated Power System Plan: Scope and Overview*. 18 p.

PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL DE L'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 http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28036_fr.htm

SCOTTISH EXECUTIVE. 2005. *A Practical Guide to Strategic Environmental Directive: Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC "on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment"* London: Office of the Deputy Prime Minister, 105 p.

SIKUMIUT ENVIRONMENTAL MANAGEMENT LTD. 2008. *Strategic Environmental Assessment Labrador Shelf Offshore Area*. Rapport présenté au : Canada – Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board, Rapport final. 519 p. (sans les annexes)

SIMPSON, Fiona. 2011. *Public Engagement in SEA: From Complaints to Compliance The Plan for Offshore Wind Energy in Scottish Territorial Waters*. Communication présentée au congrès annuel 2011 de l'Association internationale pour l'évaluation d'impact : Prague, République Tchèque. Document PPT, 27 diapositives.

SOLAR ENERGY DEVELOPMENT PROGRAMMATIC EIS INFORMATION CENTER. *About the EIS: Why the Solar Energy Development Programmatic EIS Is Needed*. Site Web consulté le 27 septembre 2011 <http://solareis.anl.gov/eis/why/index.cfm>

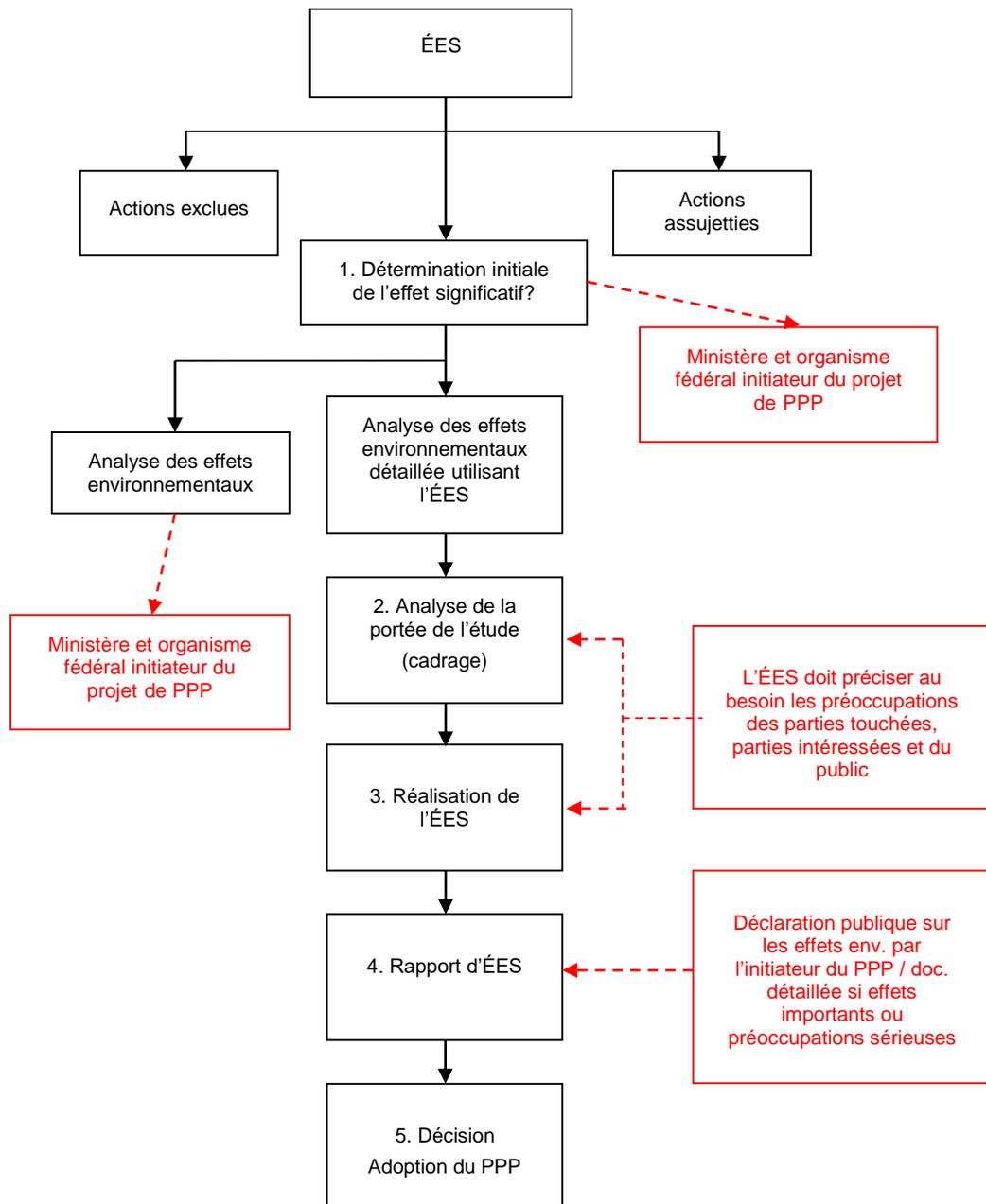
US DEPARTMENT OF ENERGY. *Uranium Leasing Program Programmatic Environmental Statement: About the Uranium Leasing PEIS*. Site Web consulté le 27 septembre 2011. <http://ulpeis.anl.gov/eis/index.cfm>

WIND ENERGY DEVELOPMENT PROGRAMMATIC EIS INFORMATION CENTER. *The Wind Energy Final Programmatic EIS*. Site Web consulté le 27 septembre 2011 <http://windeis.anl.gov/index.cfm>

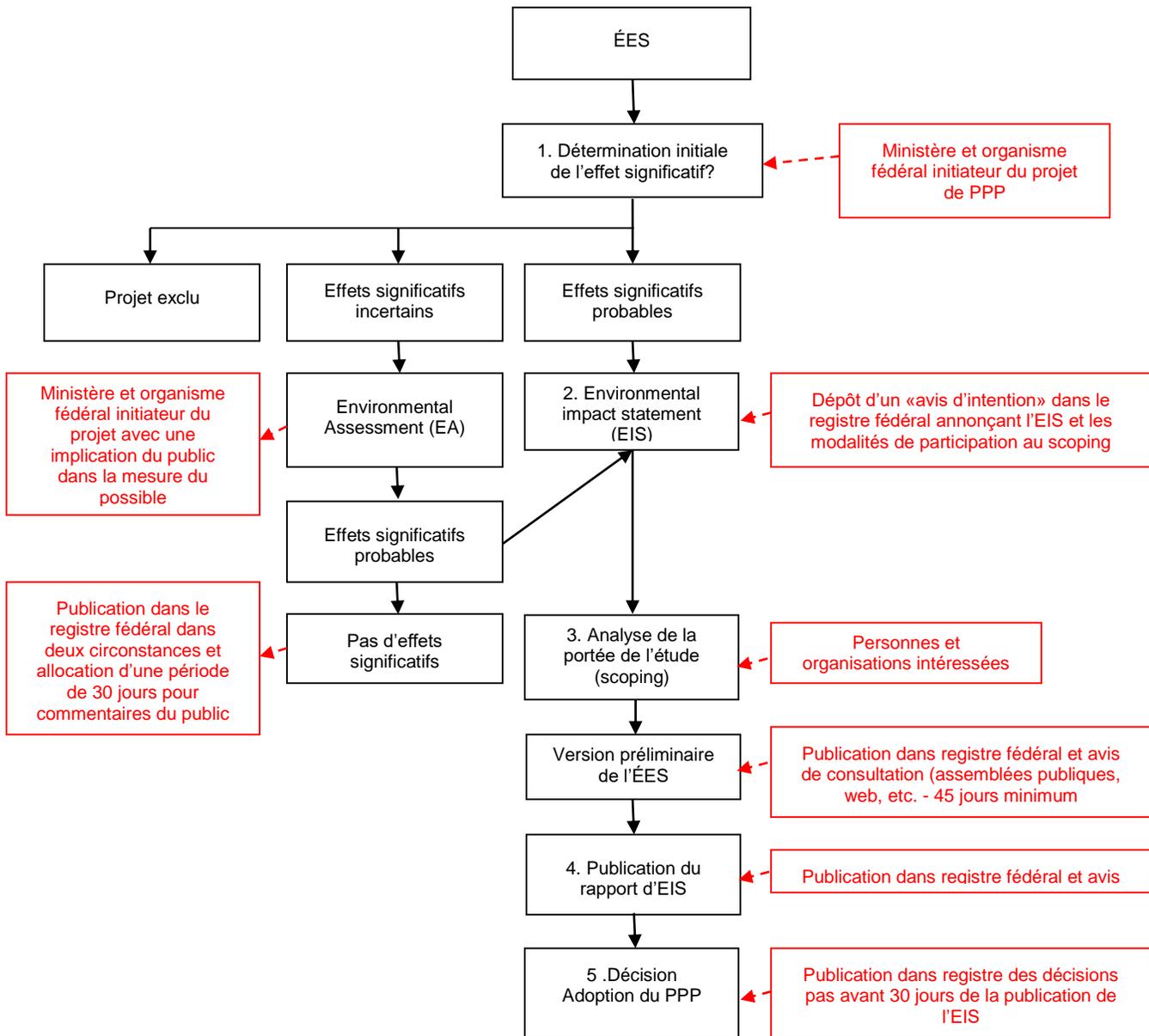
WORLD BANK. 2008. *Sierra Leone Mining Sector Reform A Strategic Environmental and Social Assessment*. Report No. 44655-SL, 138 p.

Annexe A
Participation des parties prenantes
à la procédure d'ÉES

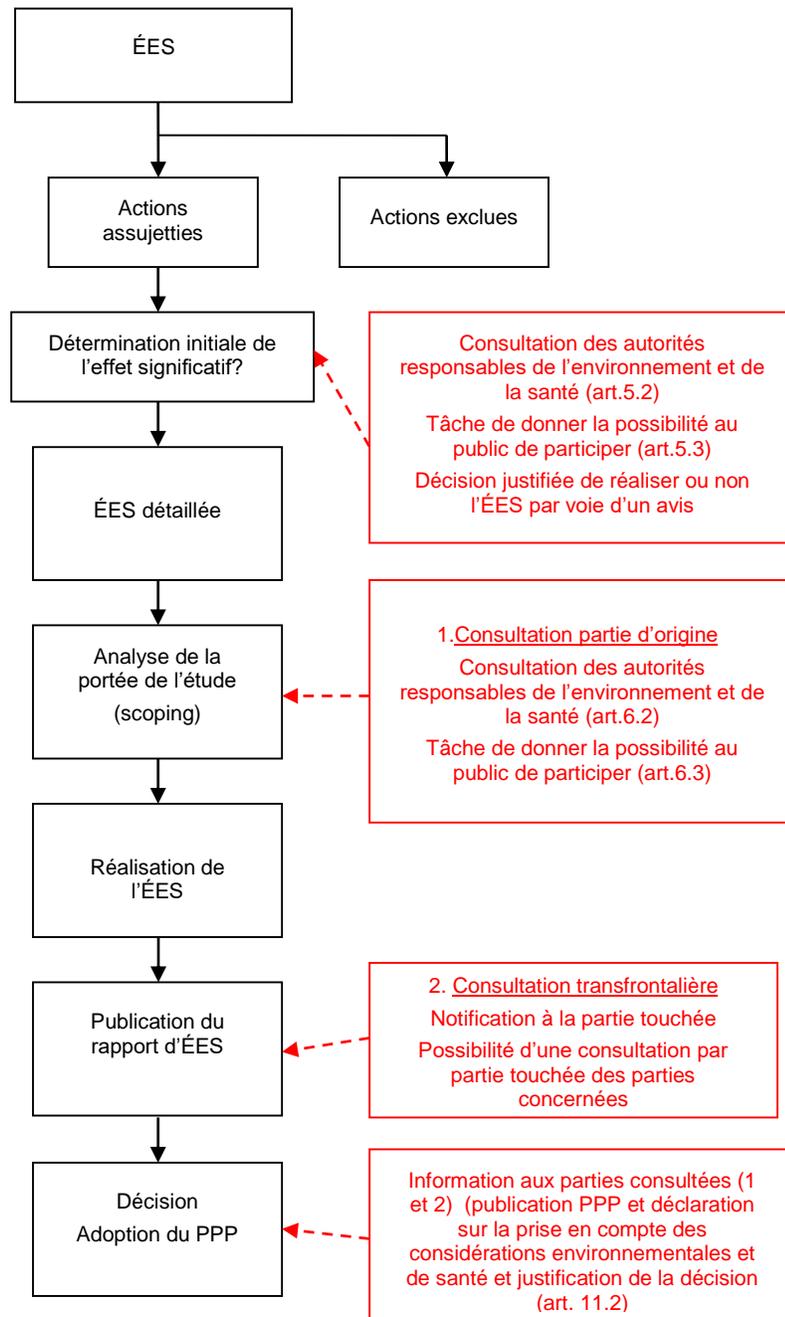
(1) Directive du Cabinet sur l'ÉE de projets de PPP (Canada) (2010)



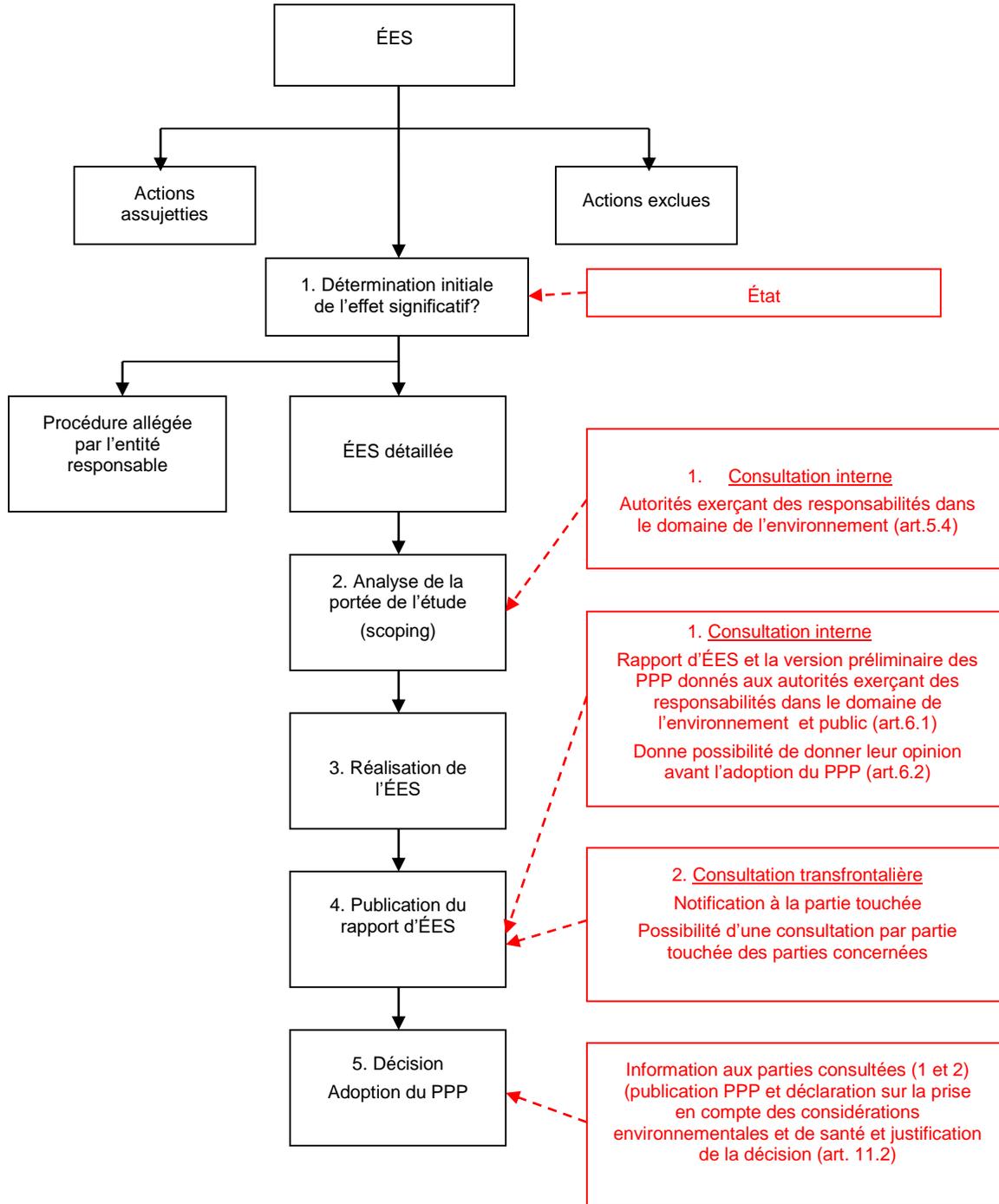
(2) Programmatic EIS in the Citizen's Guide to the NEPA (USA)



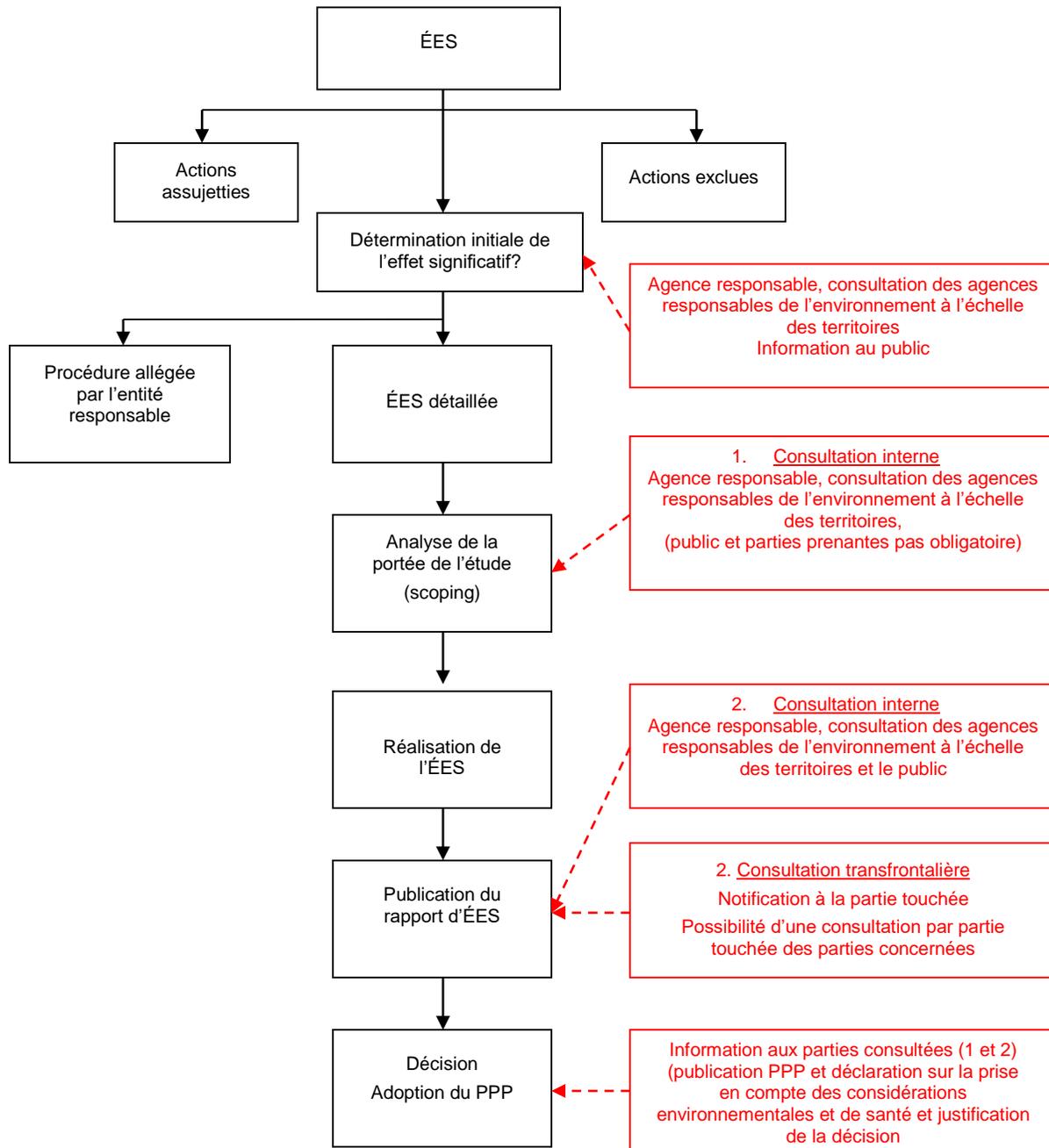
(3) Protocole à la convention sur l'ÉIE dans le contexte transfrontière relatif à l'ÉES (ESPOO)



(4) Directive 2001/42EC du parlement européen et du conseil sur l'évaluation de certains PP sur l'environnement



(5) Practical Guide to the SEA directive in the UK



Annexe B

Description détaillée des cas

CRITÈRES  CAS	1. OIL EXPLORATION AND DEVELOPMENT IN THE MISAINIE BANK OFFSHORE AREA (2005)	2. BRITISH COLUMBIA OFFSHORE OIL AND GAS MORATORIUM FEDERAL PUBLIC REVIEW (2004)	3. ONTARIO POWER AUTHORITY INTEGRATED POWER SYSTEM PLANNING (IPSP) (2007)	4. ENERGY POLICY OF THE CZECH REPUBLIC
1.Promoteur	Independent joint agency federal – provincial Canada – Nova Scotia Offshore Petroleum Board (CNSOPB)	Federal Agency Natural Resources Canada	Ontario Power Authority	Ministry of Industry
2.Mandat, coût, durée	Policy-based, in accordance with the SEA directive issued by the Federal Cabinet following the <i>Environmental Assessment Process for Policy and Program Proposals</i>	Policy-based, in accordance with the SEA directive issued by the Federal Cabinet following the <i>Environmental Assessment Process for Policy and Program Proposals</i>	Power System Planning is legislated under the Electricity Act and review by Ontario Energy Board Supply Mix Directive	Legislative obligation (Czech EIA Act, art.14 dealing with SEA) by the request of the Ministry of Environment The SEA lasted 12 months
3.Procédure	24/3/05 Draft scoping doc 8/4 – 24/4 Comments 17/5/05 Final scoping doc 4/7/05 Draft SEA 14/7 Public info session 14/7 Public comments 5/8 – 7/9 Comment 16/2/06 Final SEA	PHASE 1: - Science review by Science Experts (1) - Preliminary public and First Nations information session by Public review panel : the process January to August 2004 (2) PHASE 2: - Public hearing and First Nations engagement	<u>Ministry directive</u> <u>Scoping</u> <ul style="list-style-type: none"> • Publication the «scoping paper» • Briefing session on the web and Q&A teleconferences <u>Making of the study</u> <ul style="list-style-type: none"> • Briefing session on the load forecast • Input Workshop on conservation & demand management • Planning input on supply and transmission integration • Written submissions on principles, process, options <u>IPSP Draft Plan</u> <ul style="list-style-type: none"> • Draft Plan Workshops • Community briefing sessions (8) 	SEA team aimed at mainly elaboration of the SEA Report and applied the following steps to this end: <ul style="list-style-type: none"> • scoping (1national public hearing to comment on the draft policy and SEA scoping, alternatives and on the proposed assessment methodology) (3) • elaboration of the draft SEA Report • public review of the draft SEA Report (1national public hearings in the main chamber of the Czech Senate) (4)

NOTE :

La description des cas est faite dans la langue d'origine des documents consultés afin de conserver les termes utilisés pour désigner les dispositifs de participation.

CRITÈRES CAS	1. OIL EXPLORATION AND DEVELOPMENT IN THE MISAINE BANK OFFSHORE AREA (2005)	2. BRITISH COLUMBIA OFFSHORE OIL AND GAS MORATORIUM FEDERAL PUBLIC REVIEW (2004)	3. ONTARIO POWER AUTHORITY INTEGRATED POWER SYSTEM PLANNING (IPSP) (2007)	4. ENERGY POLICY OF THE CZECH REPUBLIC
4.Documentation	Scoping document & SAE Préparé par CEF Consultant pour le (CNSOPB)	Report of Science Experts and other documents (5)	Supply Mix Advice Report 8 IPSP discussion papers	
5.Support financier	Information non disponible	Information non disponible	Yes	N.D.
6.Consultation autochtone.	Yes. Through the Netukulimkewe'l Commission seating on the Fisheries Advisory Committee	Yes	Yes	N.D.
7.Rapport	No report on comments but copy of comment on the registry of CEAA concerning scoping document and SAE	Report to the Minister of Natural Resources Canada, which is to outline the work carried out, summarize the views of participants, provide the Panel's evaluation of those views and present its conclusions and recommendations	Integrated Power System Plan for 2008-2027	N.D.
8.PPP	Provide overview of the offshore region and identify the potential effects associated with exploration activities, and to assist in the determination of whether exploration rights should be offered, in whole, or in part for the area	Identify the potential impacts of oil and gas activity in the regional information gaps to be filled prior to, or following, any decision on lifting the moratorium	Identify a preferred set of electricity supply and distribution objectives for the province based on a review of possible supply mix alternatives	N.D.

<p>CRITÈRES</p> <hr/> <p>CAS</p>	<p>1. OIL EXPLORATION AND DEVELOPMENT IN THE MISAIN BANK OFFSHORE AREA (2005)</p>	<p>2. BRITISH COLUMBIA OFFSHORE OIL AND GAS MORATORIUM FEDERAL PUBLIC REVIEW (2004)</p>	<p>3. ONTARIO POWER AUTHORITY INTEGRATED POWER SYSTEM PLANNING (IPSP) (2007)</p>	<p>4. ENERGY POLICY OF THE CZECH REPUBLIC</p>
<p>9.Particularités</p>	<p><u>Fisheries Advisory Committee</u> Includes representatives from various fishing groups, Fisheries and Oceans Canada (DFO), the Nova Scotia Department of Agriculture and Fisheries, Natural Resources Canada, and the Nova Scotia Department of Energy. FAC members provide advice and suggestions to the Board for consideration in work authorization applications, regulations and guidelines.</p> <p><u>Eastern Scotian Shelf Integrated Management</u> The Board continues to participate in the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) initiative. ESSIM is lead by DFO and takes a collaborative and integrated planning and management approach to addressing broad scale ocean use and interests of the Eastern Scotian Shelf. The CNSOPB participates in the ESSIM Stakeholder Advisory Council (SAC), the Federal-Provincial ESSIM Working Group, the Regional Committee on Ocean Management (RCOM), and the ESSIM Forum Planning</p>	<p>Three parallel and independently administered processes: science review, public review, First Nation engagement process</p>		<p>Establishing three external expert teams. <u>Team A</u> comprised of 13 multi-stakeholder expert whose task was to define the scope of SEA including: delimitation of main alternatives of the policy, delimitation of time-frames for evaluation of impacts, establishment of main environmental indicators to compare alternatives.</p> <p><u>Team B</u> comprise of 19 experts whose task was to carry out the actual assessment including: describe of the main alternatives in terms of outputs to the environment, quantify environmental indicators, evaluate impacts, design measures to offset or mitigate negative environmental impacts.</p> <p><u>Team C</u> carry out multi-criteria comparison of alternatives. <u>This team organized a survey among a sample of 32 representative respondents to define social importance (weight) of each impact category and each indicator used</u></p>

	Committee			
--	-----------	--	--	--

NOTES

- (1) Science Experts organize workshops with experts from different institutions (government, industry, advocacy groups, etc) to identify regional information gaps to be filled prior to, or following, any decision on lifting the moratorium. The science workshops shall critically evaluate sensitive environments identified by expert departments as well as previously recommended exclusion zones within the proposed review area. They should discuss issues related to impact of exploration and development activities.
- (2) Panel held planning meetings in communities most likely to be affected, to provide information on the Panel's process and to receive input to it. The public process consisted of oral presentations at hearings in ten different locations and written submissions from all of B.C. Oral presentations and written submissions were given equal weight. In indicating relative support for views and issues, the Panel conducted a "head count". Each of the following was considered a single submission: an oral presentation; a written submission including emails; a letter; and each signature on a ballot, petition or letter. Where a participant contributed through more than one submission, these were collectively considered a single submission.

 The data are broken down by each of three geographical areas of B.C., namely the QCR, other coastal areas (essentially central and southern Vancouver Island including Victoria and the mainland south coast including Vancouver), and other communities in B.C. (essentially all of non-coastal B.C.). The public review concluded there is not a ready basis for any kind of public policy compromise at this time in regard to keeping or lifting the moratorium, and went on to propose four options ranging from keeping the moratorium to lifting it.
- (3) The workshop attracted approx. 80 persons (mainly EIA experts, energy experts, energy lobbies and NGOs)
- (4) Organized in Senate. It attracted 170 persons (mainly municipalities, energy lobbies, NGOs, members of Senate and of the Parliament)
- (5) The outcome of the joint federal/provincial review (1986), and the results of studies and reviews commissioned by the Government of British Columbia, such as the January 15, 2002 Report of the Science Review.

CRITÈRES CAS	5. EXPLORATION & EXPLOITATION DES HYDROCARBURES DANS L'ESTUAIRE ET LE GOLFE DU SAINT-LAURENT	6. ÉES Labrador Shelve Offshore Area (2008)	7. SIERRA LEONE MINING SECTOR REFORM (2008)
1.Promoteur	Ministère des Ressources naturelles de la Faune du Québec	Independent joint agency federal – provincial - Canada Newfoundland Labrador Offshore Petroleum Board (CNLOPB)	World Bank at the request of the Government of Sierra Leone
2.Mandat, coût, durée	Processus <i>Ad hoc</i> pris en charge par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parc (MDDEP)	The <i>CanadaNewfoundland Atlantic Accord Implementation Act</i> and the <i>Canada-Newfoundland and Labrador Atlantic Accord Implementation Newfoundland and Labrador Act</i> (the Accord Acts), administered by the C-NLOPB govern all petroleum operations in the Newfoundland and Labrador offshore area. (3)	Developing Minerals Policy for the Sierra Leone. The overall objective of the SESA is to propose recommendations for resolution of critical environmental and social issues as identified by key stakeholders, which must be confronted in order for mining sector reforms to be sustainable and contribute to long-term development.
3.Procédure	<p>Réalisation d'une étude préliminaire (1) par un consultant externe</p> <p>Consultation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ateliers de partage de l'info avec des organismes régionaux • Consultation avec communautés autochtones • Assemblées publiques dans les régions concernées • Site web • Ateliers avec grp. Env. nationaux à Québec <p>Rédaction du rapport final (2012)</p>	<p>1) Scoping</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparation of a scoping document by the CNLOPB and a working group (4) • Based on the result of the scoping, identifying Valued environmental components VEC's to be analyzed in the SEA <p>2) Consultation on the SEA</p> <ul style="list-style-type: none"> • letter of introduction of the project and the SEA process (5) • consultations by way of public meetings held in communities (6) • consultations on draft one of the report (7) 	<p>Stage A:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stakeholder analysis • identification of environmental and social priorities • survey of existing mining policies <p>Stage B:</p> <ul style="list-style-type: none"> • workshops in each of the 4 SL provinces Leone, at which stakeholder priorities with respect to environmental and socioeconomic issues were identified • case studies to analyze the effects of existing mining policies on priority issues for large-scale, small-scale, and artisanal mining operations • the results of this report were submitted for stakeholder consultation at a second series of national workshops (11) and focus groups (10) <p>Stage C:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a national workshop in Freetown in June 2007 for validation by the stakeholders of SESA recommendations. (9)

CRITÈRES CAS	5. EXPLORATION & EXPLOITATION DES HYDROCARBURES DANS L'ESTUAIRE ET LE GOLFE DU SAINT-LAURENT	6. ÉES Labrador Shelve Offshore Area (2008)	7. SIERRA LEONE MINING SECTOR REFORM (2008)
4. Documentation	Ateliers de partage de l'info avec des organismes régionaux (2) <ul style="list-style-type: none"> • Rapport préliminaire • Questions spécifiques posées par consultant Consultation avec communautés autochtone Assemblées publiques dans les régions concernées <ul style="list-style-type: none"> • Étude préliminaire & doc. consultation Site web Ateliers avec grp. Env. nationaux à Québec Étude préliminaire	<ol style="list-style-type: none"> 1) Scoping document prepare by CNLOPB 2) Consultation document 3) Draft one of the report 	Stage A: nothing Stage B: the report on case studies and the workshops Stage C: A summary of the SESA process and contain was presented at a national workshop in Freetown in June 2007 for validation by the stakeholders (12) (13)
5. Support financier	ND	ND	ND
6. Consultation autochtones	Oui	Yes	NA
7. Rapport	ÉES avec synthèse des préoccupations exprimées (pas très précis)	Include in the SAE report. It describes the issue scoping exercise undertaken as part of the SEA, and identifies the specific VECs upon which the SEA is focused and the rationale for their selection	The SESA report contain recommendations on policy, institutional, and governance changes to be included in Sierra Leone's major reform of its mining sector
8. PPP	L'ÉES sert de guide lors de l'évaluation des éventuels certificats d'autorisation pour les projets d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures en milieu marin délivrés en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> .	Assist the C-NLOPB in their decision process with respect to areas, which may or may not be suitable to offshore exploration, and/or areas, which may require special mitigations (8)	Definition of the Sierra Leone Mining Policy
9. Particularité			

NOTES

- (1) L'étude préliminaire est basée sur une revue de la documentation et de la littérature scientifique existante.
- (2) Les participants aux ateliers sont des organismes régionaux dans le domaine de l'environnement comme les CRE et les ZIP, les utilisateurs de l'estuaire et du golfe comme les pêcheurs et les mariculteurs, les élus et autres organismes public exerçant une responsabilité à l'intérieur de la zone d'étude. Ces derniers recevront une invitation. L'étude préliminaire est constituée d'une recension des écrits pertinents sur différents thèmes. Les ateliers visent à obtenir de la part des acteurs régionaux des «informations terrains». Également ils visent à connaître les préoccupations des acteurs régionaux et, le cas échéant, de réaliser de études supplémentaires pour compléter l'information en vue de la production du rapport final prévu pour l'automne 2012.
- (3) The CNLOPB's mandate is to interpret and apply the provisions of the Accord Acts to all activities of operators in the Newfoundland and Labrador Offshore Area; and, to oversee operator compliance with those statutory provisions. In the implementation of its mandate, the role of the C-NLOPB is to Facilitate the exploration for and development of the hydrocarbon resources in the Newfoundland and Labrador Offshore Area in a manner that conforms to the statutory provisions for: worker safety; environmental protection and safety; effective management of land tenure; maximum hydrocarbon recovery and value; and Canada/Newfoundland and Labrador benefits
- (4) The Working Group is comprised of 10 members representing federal and provincial goagencies, local Regional Economic Development Boards, the fishing industry and non-governmental organizations. It is co-chaired by the C-NLOPB and the Nunatsivut Government.
- (5) From the chairman and CEO of the C-NLOPB to Innu Nation, Nunatsiavut Government, Labrador Métis Nation and a number of regulatory stakeholders
- (6) Consultations were undertaken with communities, interest groups, regulatory agencies, fisheries industry representatives, and aboriginal groups. With regard to the latter, a separate exercise of collection of Traditional Knowledge was undertaken. In advance of these consultations, a notice of public meetings was established.
- (7) Collectively, these consultations helped to identify data constraints, concerns about commercial fisheries harvesting operations and aquaculture activities within the SEA Area. The information gathered during these consultations has been used in assessing and recommending appropriate mitigative measures relevant to the commercial fisheries and aquaculture activities present in the area.
- (8) More precisely: 1) determine whether or not an exploration licence should be offered in whole or in part within the SEA Area; 2) determine what mitigative measures or restrictions should be applied of offshore oil and gas exploration activities in the SEA Area; and 3) determine whether or not to issue an Exploration License (pursuant to the Accord Acts) in whole or in part within the SEA Area.
- (9) See Terms of reference of the World Bank concerning SESA of mining activities
- (10) The objectives of the focus groups discussions will be to (i) take into account in the SESA the attitudes, perceptions and expectations of vulnerable stakeholders such as women, youth, and ASM laborers, and (ii) identify institutional and governance issues affecting the distribution of environmental and social benefits and costs from mining development. Focus groups discussions should be used at least when the Consultant considers this mechanism is more effective than multi-stakeholder workshops for giving voice to vulnerable stakeholders or taking into account in the SESA process stakeholders' dispersed interests.
- (11) The second round of multi-stakeholder workshops will be also held in the major regions. In the regions where the case studies will be conducted, the main purpose of the workshops will be to validate the case study findings. In other regions, the purpose of the workshop will be to discuss the relevance for the region of the case studies' results and the underlying reasons that explain for a particular region any significant discrepancy with them. The Consultant will coordinate the agenda of the regional workshops with the other SESA consultants, the government and the Bank.
- (12) At this workshop, the participation of at least two representatives of each regional workshop and the donor community is expected.
- (13) The Consultant will document all participatory/stakeholder meetings and share these records with the other SESA consultants. Documentation would, for example, include recording the meeting details, participants, and their comments and concerns. With these records the consultant will establish a database of the participatory

and consultation activities carried out in the SESA to enhance its validity. The database should be developed without compromising the need to avoid endangering the people that contribute to the SESA, protecting their anonymity. A digital copy of this database will be attached to the report on the results of the national workshop referred to on section E of these ToRs.

