

Les Évaluations Environnementales, outils de gouvernance et instruments de développement durable

par
Michel A. Bouchard, PhD¹

Introduction

De nos jours, la question de l'efficacité de la gouvernance environnementale est devenue critique. Traditionnellement, la gouvernance environnementale a été l'affaire de l'État et a pris la forme d'un arsenal législatif et réglementaire concernant l'environnement, incluant l'Évaluation Environnementale (ÉE). L'ÉE se distingue de la plupart des autres outils par le fait qu'il s'agit d'un des plus anciens, le plus éprouvé, et le plus utilisé. L'évaluation environnementale, qui inclut l'étude d'impact, est aussi l'outil le plus transversal, s'appliquant à plusieurs domaines et touchant en fait l'ensemble des préoccupations et des décisions qui accompagnent le développement économique et industriel des pays.

On connaît bien l'évaluation environnementale telle qu'elle se pratique dans un contexte étatique. On connaît aussi l'importance de l'outil pour la gestion environnementale dans le cadre de la politique des États (voir par ex. Chérif et Bouchard, 2009). On connaît moins l'importance encore plus grande de l'évaluation environnementale, et les différentes formes qu'elle revêt, hors du contexte de l'État, en particulier en lien avec le financement du développement.

Dans cet article, on s'intéresse aux usages de l'Évaluation Environnementale au-delà de la sphère réglementaire étatiques et à son extension dans la gouvernance environnementale des banques et des entreprises. On s'intéresse également à différentes formes que pourraient prendre les développements futurs vers une plus grande efficacité de l'outil. L'ensemble de ces développements ont fait et font encore de l'Évaluation environnementale, en principe, un des outils les plus concrets et les plus efficaces pour concevoir et gérer un développement durable.

Un ensemble d'outils

L'environnement est beaucoup affaire d'État. C'est ainsi que se sont développés des ensembles de normes visant différents secteurs que tel ou tel État considère comme élément fondamental de la "qualité de la vie" de ses citoyens. Il est très fréquent, et normal, que par exemple les pays inscrivent dans leur Constitution, le "droit à un Environnement sain". En conséquence, l'obligation par les acteurs du développement de respecter des normes sanitaires, des règles de protection d'habitats naturels ou de conservation de la diversité biologique, des normes ou quotas d'émissions atmosphériques, de pollution des cours d'eau, ou de bruits, est intégrée dans diverses dispositions légales et réglementaires propres au pays. L'ensemble de ces normes se trouvera pris en compte quand il s'agit du développement, par le biais d'un autre

¹ McGill-UNEP Center for Environmental Assessment, Université McGill, Canada;
michel.a.bouchard@mcgill.ca; texte d'une Conférence donnée le 21 novembre 2013.

instrument réglementaire que l'on considère comme un outil du développement durable, soit l'évaluation environnementale des projets.

Il peut être utile de rappeler le spectre des outils les plus courants en matière de gouvernance environnementale pour y voir la place exacte occupée par l'évaluation environnementale.. Au premier chef, il convient de distinguer entre la gestion de ce qui n'existe pas encore, le "planifié", et la gestion de ce qui existe déjà, le "bâti" (Figure 1). Dans ce dernier cas, on parle de Management environnemental. Dans le premier cas, on parle d'outils d'Aide à la décision, ou d'outils de planification.

Du côté de ce qui est planifié, les outils concernent principalement l'intégration systématique ("*mainstreaming*") des considérations environnementales dans la planification et l'aide à la décision. Très en amont de l'action gouvernementale, la gouvernance environnementale peut prendre la forme de l'Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES), dont il existe plusieurs niveaux. Plus près de la réalisation des projets se trouve la réglementation concernant l'Évaluation environnementale et l'Étude d'Impact (ÉIE). Le produit cherché *in fine* par l'étude d'impact est le Plan de gestion Environnemental et Social (PGES), qui se traduit la plupart du temps en un jeu de conditions d'autorisation (Cahier de Charge) du projet.

Du côté de ce qui existe déjà, le bâti, la gouvernance environnementale prend la forme du Management Environnemental. Le rôle de l'État prend alors la forme de régulateur-inspecteur et la plupart des outils sont des moyens d'audit environnemental, d'inspection, de suivi et de surveillance environnementale. On aura noté que seul le PGES traverse la dimension, depuis le planifié jusqu'à l'existant. Sa réalisation par le maître d'ouvrage après l'autorisation du projet relève de la gestion, de Systèmes de Management Environnemental (SME). D'autres initiatives de l'État, au-delà des normes et des règles énoncées plus tôt, peuvent se traduire par des obligations normatives ou des incitatifs fiscaux en faveur de programme tel que l'Écolabel, le Développement Propre, ou l'Efficacité Énergétique, ou enfin, le choix et la confection d'Indicateurs de Développement Durable dont on pourra suivre l'évolution au fil du temps.

À ce niveau cependant, l'État n'est plus le seul joueur et plusieurs outils relèvent directement des acteurs du secteur privé. Ce sont notamment l'ensemble des outils qui concernent l'établissement de Systèmes de Management Environnemental (SME), telle que EMAS ou ISO 14001. D'autres initiatives d'entreprises concernent la Responsabilité Sociale et Environnementale des Entreprises (RSEE). D'autres outils prennent enfin la forme de Guides de Bonnes Pratiques (GBP) sectoriels, le plus souvent émis pas les secteurs industriels eux-mêmes (industrie chimiques, industries extractives, etc.)

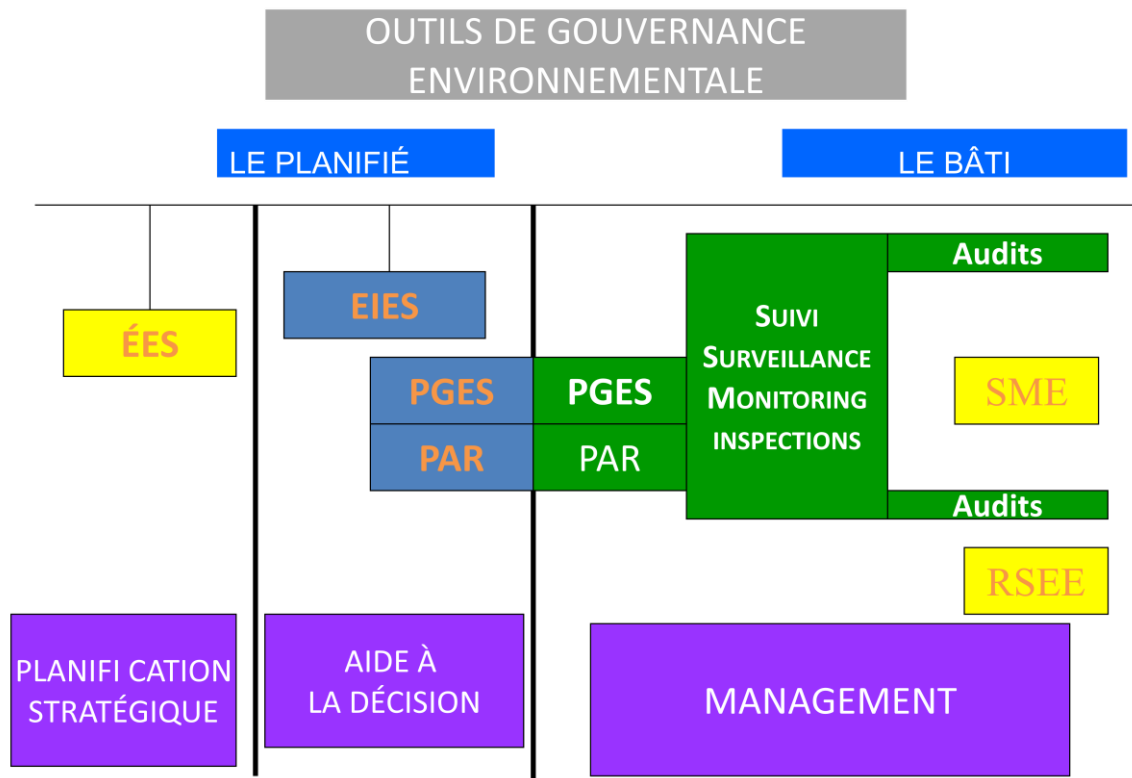


Figure 1. Spectre des outils de gouvernance environnementale (modifié de Yonkeu, S. comm, pers.) © Cogéos Inc.

Le contexte étatique

Le diagramme suivant (Figure 2) résume le processus-type de l'Évaluation environnementale en contexte étatique. Il représente le canevas du processus formel, réglementé par décrets et lois, et qui inclut l'Étude d'Impact ou son équivalent. Ce processus est devenu assez familier et constitue en général la base commune du processus qui pourtant se décline différemment dans tous les pays.

Certains aspects de ce processus-type peuvent être soulignés: a) Son caractère systématique et formel.; b) le fait qu'il met en relation deux "mondes" aux responsabilités contrastées, celui de l'État et celui de l'acteur du développement (le promoteur ou le maître d'œuvre); c) le fait qu'il s'agit d'un processus dont la finalité est la délivrance d'un permis ou son équivalent, ce qui confirme son caractère "légal"; d) le fait que la validation du processus réside auprès des acteurs étatiques et enfin e) le fait qu'il subsiste des ambiguïtés et des difficultés "structurelles" dans la gestion des responsabilités du contrôle et du suivi.

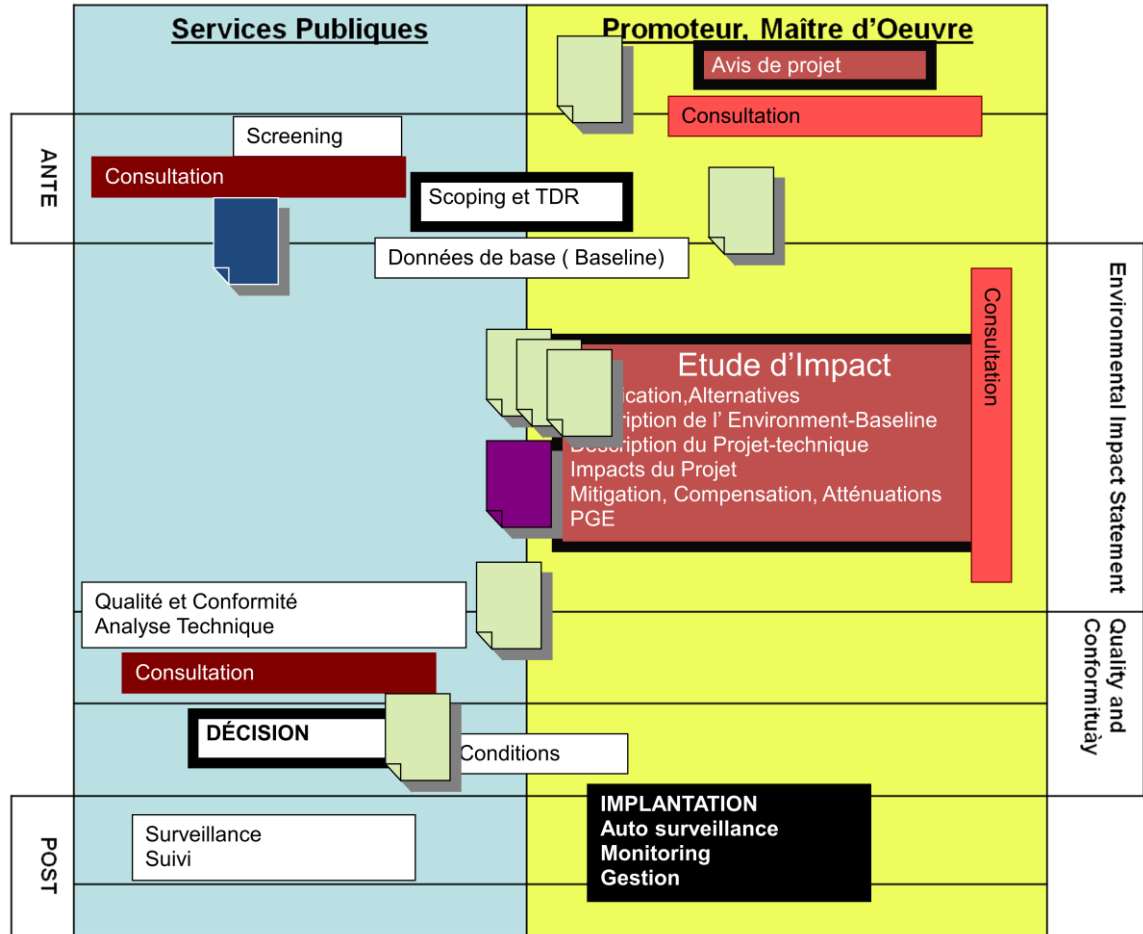


Figure 2 Schéma du processus type de l'Évaluation Environnementale en contexte étatique. © Cogéos Inc.

Le caractère systématique et formel. Sur ce diagramme, l'axe vertical est un axe de temps avec le sens du passage du temps du haut vers le bas. Ainsi le diagramme illustre le fait que l'Évaluation environnementale est en général un processus ordonné, une succession d'étapes, dont la durée est parfois prescrite par règlement, parfois libre, selon que le geste à poser appartient à l'État ou au développeur. Les étapes *ante* (avant l'analyse proprement dite) sont a) la conception du projet et son annonce auprès des autorités, b) la catégorisation du projet et c) l'émission de directives concernant la réalisation (ou non) d'une Étude d'Impact complète ou sommaire. L'"analyse environnementale" repose à son tour sur un certain nombre d'étapes additionnelles qui sont d) la réalisation d'une Étude- dite Étude d'Impact ou Notice d'impact selon sa catégorisation, suivie e) d'une validation de cette étude et f) d'une analyse de ses conclusions en vue de préparer f) une décision concernant le projet. Les étapes post (post-analyse et post-décision) concernent essentiellement g) la surveillance et h) toutes autres mesures de contrôles, telle qu'inspection, audits, auto-surveillance, ou monitoring exercées par l'un ou l'autre des parties, soit l'État ou le Développeur

Sur le fait qu'il met en relation deux "mondes" aux responsabilités contrastées, celui de l'État et celui de l'acteur du développement (le promoteur). Sur le diagramme de la

Figure 2 l'axe vertical divise deux "mondes". À gauche, les étapes successives résument les responsabilités de l'État (du Gouvernement). Toutes les étapes à gauche du diagramme sont à durée prescrites par décret. Elles engagent l'état dans l'application de normes, de principes, de valeurs liées à la protection de l'environnement et au développement durable. À droite du diagramme, les étapes successives résument les obligations du promoteur (ou maître d'ouvrage) d'un projet. Toutes les étapes à droite du diagramme sont à durée flottante. Elles engagent le promoteur dans l'obligation de satisfaire à des exigences environnementales voulues par l'État.

Sur le fait qu'il s'agit d'un processus dont la finalité est la délivrance d'un PERMIS ou son équivalent Ce processus d'évaluation environnementale n'a comme seule finalité pratique l'émission d'un PERMIS environnemental. Bien que la forme de ce permis peut varier (non objection, permis environnemental, certificat d'autorisation, etc.), l'exercice n'a pas de sens s'il ne se conclue pas par une décision, celle de l'État. On appelle ce genre d'exercice un "*permitting process*". On verra qu'en matière de gouvernance environnementale hors contexte étatique, il existe de nombreuses variétés de processus qui empruntent à l'évaluation environnementale sa systématique, mais qui sont "*non permitting*".

Sur ce qui tient lieu de validation dans le système. La validité du processus repose essentiellement sur la capacité du régulateur à répondre de façon compétente à ses responsabilités ainsi que sur la capacité, la volonté et la compétence du promoteur. Toutefois, ces capacités et ces compétences sont en quelque sorte immatérielles. Ces compétences et ces capacités sont des aspects auxquels on accorde souvent beaucoup d'importance quand il s'agit de venir en assistance aux pays en développement ("renforcement des capacités"). Le mécanisme formel, légal, de validation est quant à lui constitué de deux composantes. La première est l'obligation qui est faite au régulateur de valider l'Étude d'impact et le Plan de Gestion Environnemental et Social. La seconde est la responsabilité partagée entre le régulateur et le promoteur d'en assurer la surveillance et le suivi.

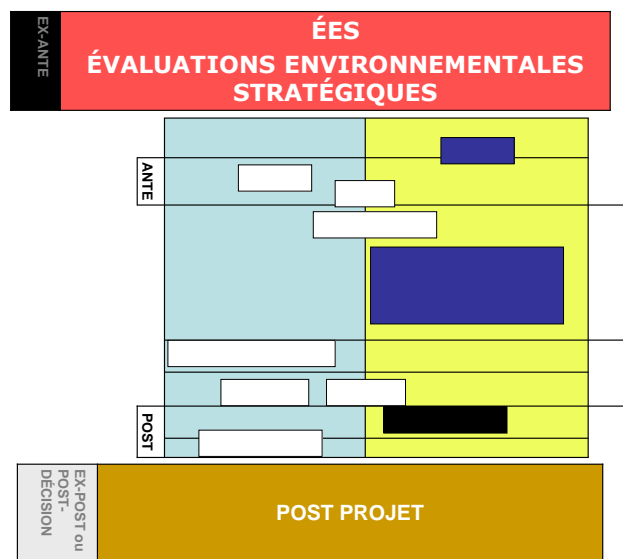
Sur les responsabilités du contrôle et du suivi. La responsabilité ultime revient au régulateur, de s'assurer, au moyen d'inspections, de vérifications, d'audits, que l'ensemble des conditions de réalisation du projet sont respectées, et qu'au-delà de la forme, le projet n'engendre pas de conséquences imprévues et non souhaitées sur les plans environnementaux et sociaux. On notera cependant, pour référence ultérieure, que la responsabilité de mettre en œuvre le PGES appartient au promoteur.

Le niveau stratégique

Bien en amont des projets, quand il s'agit de faire une évaluation de plans, de programmes, voire de politiques (PPP), on parle plutôt d'Évaluations Environnementales Stratégiques (Figure 3). On ne reprend pas ici toutes les définitions ni les particularités de celles-ci. Ce qu'il faut retenir, ce sont les points suivants: 1) l'ÉES est la partie *ex-ante* du processus et est très différente de l'évaluation environnementale au niveau des projets; 2) Elle ne fait plus intervenir deux "mondes", mais appartient entièrement à celui du planificateur, qui est aussi le régulateur; elle est ainsi un exemple assez parlant d'autocontrôle; 3) Elle ne représente pas un processus de "*permitting*", mais bel et bien un exercice autocontrôlé de planification; enfin, 4) l'ÉES n'inclut pas tant une Étude d'impact qu'une Étude sur les Enjeux du développement. On reviendra plus loin sur cette

distinction importante entre impacts et enjeux, et sur la nécessité de réintégrer ce concept d'enjeux au niveau de l'évaluation des projets.

La pratique de l'Évaluation Environnementale Stratégique permet en général de rencontrer les objectifs généraux suivant: a) La *planification cohérente* avec les principes du développement durable ; b) le balisage et la prise en compte d'*incidences de grande portée, de nature globale, cumulative ou synergique*; c) l'esquisse d'un *cadre national ou régional de gestion environnementale*, et enfin, d) la *rationalisation du processus d'évaluation* au niveau des projets.



©Michel A. Bouchard 2010

6

Figure 3. Position ex-ante de l'Évaluation Environnementale stratégique

L'Évaluation Environnementale peut être appliquée aux PPP eux-mêmes, en vue de les modifier ou les optimiser sur le plan environnemental, au même niveau qu'ils le sont aux plans économique et social, ou elle peut s'appliquer à un ensemble de projets non encore définis regroupés ou découlant des plans et des programmes dans une région ou pour un secteur donné. Dans le premier cas, on parle souvent d'Évaluation de la Soutenabilité ("*Sustainability*" ou "*Integrated Assessment*") ; dans le second, on parle alors d'Évaluation Environnementales sectorielles ou régionales (par ex. Bouchard et al. 2006, Bouchard, 2009b, 2010). Enfin, l'ÉES peut être appliquée à un ensemble de projets définis regroupés ou découlant des plans et des programmes dans une région ou pour un secteur donné. On peut parler dans ce dernier cas, d'Évaluation Environnementale consolidée ("*Class Assessment*"), en comprenant que le but principal visé est la compréhension et la gestion éventuelle des impacts cumulatifs, ou mieux, des enjeux soulevés par le développement.

Il existe de nombreuses formes et différentes pratiques recommandées pour procéder systématiquement à des Évaluations Environnementales Stratégiques. Pour les États, certains systèmes proposent une structure très formelle, et très analogue aux procédures d'Évaluation au niveau des projets, au point de ressembler à des méga-études d'impact, telle que prescrit par la Directive Européenne (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). Tous les pays européens ont ainsi adopté des

procédures assez formelles en la matière. À l'opposé de ces systèmes dont la forme est prescrite avec assez de détail, se trouvent des approches beaucoup plus souples et flexibles, comme par exemple, les méthodes adoptées par le Canada. Des procédures systématisées ont par ailleurs été proposées par l'OCDE en 2006. L'ennui avec ces guides de prescriptions est qu'ils peuvent difficilement tenir compte des différents niveaux de l'analyse stratégique. À cet égard, une approche flexible et souple est probablement préférable à une approche formelle. Malgré quelques confusions méthodologiques, l'ÉES s'est avéré un outil extrêmement utile pour la gouvernance environnementale des États, ou pour l'évaluation de programmes multi- ou internationaux (voir Kiss Madrid et al. 2011).

L'évaluation environnementale hors du contexte étatique

La gouvernance environnementale réglementaire, formelle, normative, contraignante, qui a force de loi, et qu'il est convenu d'appeler une gouvernance de type "*Command and Control*", prérogative régaliennne de l'État, est la forme la plus connue de l'application de l'Évaluation environnementale tant au niveau des projets qu'au niveau stratégique dans les pays de l'OCDE. Mais il n'y a pas que l'État, en particulier dans les pays en développement. De très nombreux projets de développement s'appuient sur le financement de bailleurs, tels que la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, la Coopération belge ou l'Agence Française de Développement (PROPARCO). Tous ces organismes qui fournissent de l'Aide Publique au Développement (ADP), assortissent leur contribution de conditions environnementales, incluant la plupart du temps, une évaluation environnementale qui s'ajoute à celle de l'État. Il y a aussi d'autres intervenants, incluant les Banques commerciales. En effet, la tendance lourde en la matière fait en sorte que de nos jours, une part grandissante du financement du développement, traditionnellement assuré par ces agences d'Aide Publique, provient plutôt des activités de banques commerciales ou est assuré par les agents de développement (entreprises, PME, etc.) eux-mêmes, provenant et représentant essentiellement le "secteur privé".

Il existe ainsi, surtout dans les pays en développement, une sorte d'univers parallèle de la gouvernance environnementale, qui échappe au contrôle direct des États et qui appartient plutôt soit à la régulation par des tiers, ou à l'autorégulation du secteur privé en matière d'environnement. Cette composante de la gouvernance environnementale, que l'on peut qualifier de "*Pressure and Incentive*", est intimement liée au financement des projets ou des programmes (Figure 4). Contrairement à la gouvernance étatique, elle n'est pas contraignante, au sens d'être requise par une loi, mais repose sur une approche volontariste en réponse aux forces du "marché" et du système économique général. Elle est liée aux considérations et aux circonstances qui font intervenir les bailleurs multilatéraux ou bilatéraux, de même qu'à l'occasion, des banques commerciales. Bien qu'elle concerne également le secteur public, ce type de gouvernance s'adresse le plus souvent au secteur privé. Les circonstances dans lesquelles cette "nouvelle" gouvernance intervient peuvent être illustrées par ces différentes situations, qui tracent plusieurs cas de figure fondés sur le financement de toute activité ou projet (Figure 4):

- A. Un Bailleur multilatéral ou bilatéral finance sous forme de prêt concessionnel ou de don, un gouvernement (l'État) qui souhaite lancer un projet majeur d'infrastructure ou développer un programme sectoriel; l'exemple type serait un prêt de la Banque

- Mondiale (ou un don) au Gouvernement du Maroc pour tel ou tel projet (route, aéroport) ou programme (développement du secteur agricole ou minier)
- B. Un Bailleur multilatéral finance, sous forme de prêt, une entreprise qui, seule ou en partenariat public-privé, développe un projet; l'exemple type serait un prêt consenti par la Société Financière Internationale à une entreprise qui souhaiterait développer un important projet agroindustriel au Maroc.
 - C. Un Bailleur multilatéral ou bilatéral finance, sous forme de ligne de crédit, une banque commerciale aux fins de lui permettre à son tour de financer des PME et des petits projets; la pratique est fréquente et pourrait se traduire, par exemple, par une ligne de crédit consentie par la Banque Africaine de Développement à la Banque Attijariwafa ou au Crédit Agricole du Maroc aux fins de financer de petits entrepreneurs dans le secteur agro-alimentaire (voir Faubert et al., 2010).
 - D. Un ensemble de Banques commerciales en consortium financent sous forme de prêt une entreprise qui souhaite emprunter pour financer un projet privé; par exemple, la Citibank Maghreb se joint à HSBC et la Banque Populaire du Maroc, pour financer ensemble un projet minier majeur.
 - E. Un ensemble de trusts et de groupements financiers, en général des investisseurs institutionnels (Compagnies d'assurance, Caisses de retraite) financent une entreprise (un projet) sous forme d'investissement ou de participation au capital; par exemple, Foncias ou la Générale des Assurances décident de placer des fonds dans une entreprise créée pour les fins de réalisation d'un projet.
 - F. Une entreprise (ou un État) se finance sur appel à l'épargne public (places boursières, émission d'obligations); dans ce dernier cas, l'État peut financer un projet sur fonds propres, sans recourir à un bailleur externe, mais il reste tributaire du marché obligataire pour le remboursement ou le renouvellement de son "prêt" sur le marché boursier.
 - G. Enfin, une Entreprise (voire un ONG) disposant de suffisamment de liquidités peut procéder au développement d'un projet sur fonds propres ("cash flow").

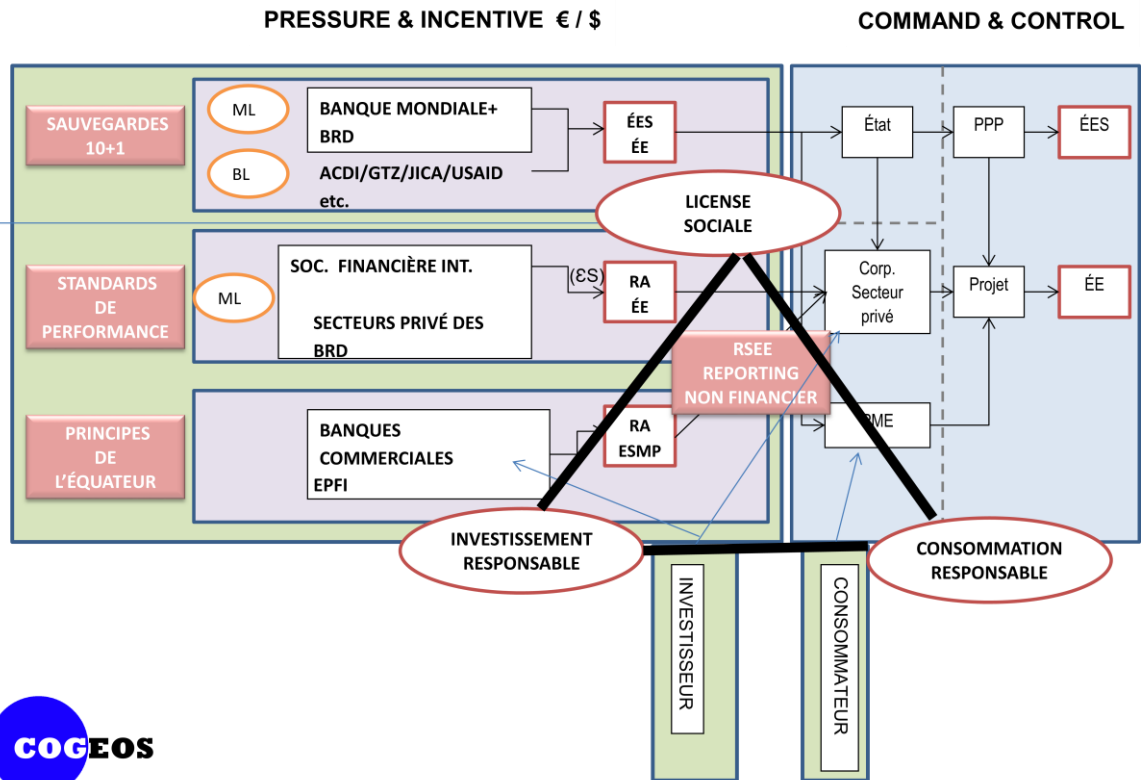


Figure 4. Résumé des différents contextes de la gouvernance environnementale du développement. © Cogéos Inc.

Quelle sorte de gouvernance environnementale intervient dans ces différentes circonstances ? Comment se fait l'évaluation environnementale dans ces situations ? Qui le fait ? Selon quelles "règles" ? Dans ce diagramme, le panneau de droite illustre l'univers étatique, ce qui se passe à l'Intérieur de l'État, en termes de gouvernance-évaluation environnementale. Le panneau de gauche illustre plutôt l'univers de l'autorégulation, répondant plutôt à des impératifs de "*pressure and incentive*", les forces du marché, le besoin de soigner l'image corporative, ou d'autres missions de bien-agir. Chaque case illustre un ensemble de situations mentionnées déjà, toutes liées à la source du financement des projets, soit par les bailleurs du secteur public multilatéraux (ML), incluant les Banques régionales de Développement (BRD), ou bilatéraux (BL), ou les bailleurs du secteur privé, ou enfin les Banques commerciales. Dans ces cas, quelques institutions vont utiliser une approche assez classique d'évaluation environnementale (ÉE) de projet ou de niveau stratégique (ÉES), d'autres vont intégrer cet exercice dans une approche de gestion du risque environnemental -et social- («Risk Assessment »-RA), une autre forme d'évaluation environnementale.

Toutes les Banques multilatérales, telle que la Banque Mondiale, ou des banques régionales, telles que la Banque Africaine de Développement, possèdent leur propre réglementation environnementale, qui s'appuient, plutôt que sur des normes réglementaires, sur des "Politiques de Sauvegardes" ou leur équivalent (Bouchard 2009a). La Société Financière Internationale promeut des "Standards de Performances". Certains de ces standards sont équivalents à une liste d'enjeux qui servent aux ÉES (Bouchard 2011). Il s'agit là de la première et de la forme probablement la plus élaborée d'autorégulation environnementale. Les banques commerciales de leur côté, adoptent aujourd'hui de plus en plus, du moins dans les pays développés, les Principes de l'Équateur, qui s'apparentent au jeu de règles environnementales des bailleurs multilatéraux du secteur privé. Il s'agit d'une seconde forme volontariste d'autorégulation environnementale par les "*Equator Principles Financial Institutions*" (EPFI, Figure 4).

Enfin, en partie en réponse aux besoins d'une acceptabilité sociale, les entreprises sont aujourd'hui de plus en plus soumises, voire attirées, par le concept de "Responsabilité Sociale et Environnementale des Entreprises" (la RSEE), qui représente également une troisième forme naissante de gouvernance environnementale alternative (Bohbot 2013). Dans cette même voie, souvent sous la pression de l'actionnariat et de l'Investissement responsable ou éthique, les grandes entreprises adoptent de plus en plus des pratiques rigoureuses en matière de gouvernance environnementale et sociale, en particulier au moyen du reporting non-financier, parfois appelé "*reporting développement durable*". Il s'agit d'une contrainte qui se trouve à mi-chemin entre le contexte réglementaire et le contexte des forces du marché. Un projet peut rencontrer l'ensemble des obligations réglementaires mais susciter tout de même une désapprobation générale, soit des populations affectées, ou encore d'un ensemble communautaire régionale. Ces pressions sociales exercent une influence considérable sur les mécanismes formels d'approbation par les autorités réglementaires ou par les bailleurs. Il s'agit donc d'une sorte de processus, un peu diffus, qui s'apparente à une "license sociale", qui repose principalement sur la consultation des populations, qui met en jeu un ensemble de valeurs sociales et culturelles, des intérêts économiques, parfois communautaires, et qui se

développe quasiment en parallèle, ou en complément, à l'évaluation environnementale Le marché obligataire, les actionnaires et les investisseurs, à qui s'adresse ce reporting, et *in fine*, les consommateurs et la "consommation responsable", peuvent ainsi jouer un rôle important et représenter une quatrième catégorie en matière de gouvernance environnementale sous le titre de la "régulation par le marché".

Une remarque importante concerne l'application de l'Évaluation environnementale de niveau stratégique. On en conclut que l'ÉES n'aura que peu d'application dans l'univers des banques commerciales ou des entreprises, sauf peut-être, par analogie, avec le développement de "Politiques environnementales de l'entreprise". Toutefois, l'ÉES revêt un caractère très important, s'avérant un outil puissant pour les décisions de prêts ou d'investissement en matière d'Aide Publique au Développement. Essentiellement, l'ÉES répondra à la question : est-ce que telle ou telle décision de prêt ou d'investissement dans une opération de "plan" ou de "programme" de développement est acceptable et cohérente quant au développement durable et aux politiques internes de l'institution en matière environnementale? Le financement ou l'opération de prêt étant liés à la réponse à cette question.

L'efficience

L'Évaluation environnementale a beaucoup évolué au fil du temps depuis sa première apparition comme outil formel de gouvernance environnementale il y a un peu plus de 40 ans aux États-Unis. L'outil s'est formalisé, systématisé, enrichi d'expériences innombrables. Il s'est doté d'approches méthodologiques spécialisées et de plus en plus sophistiquées, telles que les Impacts sur la Santé («Health Impact Assessment»), les méthodes de quantification et de monétisation des impacts (par exemple la monétisation des Services Écosystémiques). Il a évolué vers le niveau stratégique, fait place de plus en plus à la consultation publique (Lajoie et Bouchard, 2006), ainsi qu'aux aspects d'acceptabilité sociale. Il peut encore évoluer vers des performances encore plus efficaces. Beaucoup se sont penchés sur différentes voies d'amélioration. Nous nous limitons ici à suggérer deux seuls aspects, notamment au niveau de 1) la convivialité et la communicabilité du processus, et 2) au niveau du focus méthodologique vers des enjeux décisifs et stratégiques plutôt que des impacts, même au niveau de l'évaluation des projets.

Une des choses que l'on a pu reprocher en partie à l'évaluation environnementale, en particulier au niveau des projets, c'est certainement son caractère lourd, illustré par exemple par le caractère volumineux de la documentation et surtout des études d'impacts. Certains projets font l'objet d'études d'impact qui se traduisent en imprimés de plusieurs volumes de centaines de pages, certains hautement technique, qui rendent l'appréhension et la compréhension par le citoyen très difficiles, sans compter les nombreux problèmes entraînés par ces volumes pour leur diffusion et leur gestion (voir entre Krieger et al. 2012). Il s'agit d'un vieux problème auquel on a cherché à remédier par l'obligation de produire des résumés, parfois sous forme audio ou vidéographique. Il est possible et il serait hautement souhaitable que l'on souhaite aujourd'hui convenir de moyens pour prendre avantage des multiples possibilités vidéographiques modernes, ainsi que des nouveaux moyens de communication, incluant les réseaux sociaux, pour diffuser mieux et davantage les études d'impacts et les analyses qui l'accompagnent. Cela permettrait sans doute d'ajouter des dimensions à ce qu'il est convenu d'appeler des "audiences publiques" en évaluation environnementale.

Un second aspect qui a pu entraver l'efficacité de l'évaluation environnementale réside dans le fait qu'au niveau des études d'impacts, il est arrivé que l'on perde le sens véritable de l'exercice. L'approche adoptée pour la réalisation d'études d'impacts s'est souvent transformée en un exercice plutôt technique d'égrener une longue liste d'objets, de champs, de domaines, de compartiments de l'environnement (l'air, l'eau, le sol, les oiseaux...) pour mesurer, de façon presque toujours très subjective, l'impact que pourrait avoir sur ceux-ci tel ou tel aspect, ou composante, du projet. Dans cet exercice il est arrivé que l'on oublie le fondamental, c'est-à-dire la distinction essentielle entre un "effet" et un "impact". Nous proposons ici ces définitions:

L'"effet", comme dans l'expression "cause à effet", est une conséquence d'un projet, qui est mesurable objectivement, explicable et dont on peut établir un lien, direct ou indirect avec le projet.

L'"impact", c'est la valeur, ou l'importance, que l'on attribue aux différents effets.

La nuance est fondamentale. L'Étude d'impact ne peut se résumer à la liste des effets, surtout si les auteurs confondent ou mélangent effets et impacts. C'est bien sûr l'importance, relative ou objective, pour tel ou tel utilisateur, pour telle ou telle communauté, pour telle société ou pour tel objectif national, qu'il faut évaluer. Mais on peut aller plus loin, surtout en considérant l'apport des Évaluations Environnementales Stratégiques.

Voici en effet ce que nous ont appris les multiples exercices d'ÉES qui se sont accumulés au cours des vingt dernières années. Il vaut mieux mettre l'emphase directement sur des enjeux précis plutôt que sur une liste d'impacts. L'ÉES permet un niveau d'agrégation des impacts en enjeux, le plus souvent limités. Nous proposons cette définition, qui complète les notions d'effets et d'impacts:

L'enjeu est un élément de la nature ou de la société auquel on accorde une valeur particulière et singulière et que l'on croit soumise à un aléa en termes de pertes ou de gains.

Ce sera la conservation de la diversité biologique, la prise en compte des changements climatiques, la lutte contre la désertification, etc. Par un retour des choses, il faudrait espérer que de plus en plus, les ÉE au niveau des projets se centrent, se ciblent, vers des enjeux précis, de façon à ne pas s'égarer, loin des vrais enjeux décisionnels, les véritables enjeux du développement, au détriment des détails, et souvent des confusions, des listes d'effets et d'impacts. À cet égard, les politiques de sauvegarde, ou les standards de performances de la SFI peuvent servir de grille d'analyse fonctionnelle, même pour les EE de projets dans des contextes intra-étatiques. Une discussion sur le classement ou le regroupement de ces enjeux déborde le cadre de cet article, mais en général, il est possible de concentrer en cinq ou six groupes d'enjeux majeurs une analyse environnementale de projet pour y regrouper l'ensemble des impacts et permettre ainsi de cibler directement la prise de décision efficace (Bouchard 2012).

Sommaire et conclusion

Ce survol de l'usage de l'évaluation environnementale démontre qu'il s'agit d'un outil multiforme très répandu, opérant à la fois dans un contexte étatique mieux connu, mais surtout dans le cadre moins connu, mais éminemment stratégique du financement du

développement. En ce sens, il n'est que peu de projets ou de programmes de développement qui échappent au crible de l'analyse de la soutenabilité par le biais de l'évaluation environnementale. Est-ce que l'outil est toujours efficace, efficient ? A-t-il ses limites? Bien sûr. Il est néanmoins le "moins mauvais" et le plus systématique des outils de développement durable que nous ayons à notre disposition.

Références

Bohbot, R., 2013, (sous la direction de Bouchard M.A.), *The Controversy of Social Acceptability: Lessons from the Mining Paradox and Land Grabbing in Sustainable Development; 8th International Conference in Critical Management Studies; Extending the Limits of Neo-liberal Capitalism*; University of Manchester, July 10 to 12, 2013; 19 pages

Bouchard, M.A., Grant, I., Akol, A and Nafti, R., 2006, *Strategic Environmental and Social Assessment of the African Pan African Tsetse and Trypanosomiasis Eradication Campaign (PATTEC)*, African Development Bank, Report, 150 pages.

Bouchard, M.A., 2009a, *The review and comparative analysis of the African Development Bank's and International Finance Corporation's Environmental and Social Policy Frameworks*; Banque Africaine de Développement, 26 pages

Bouchard, M.A., 2009b, *Strategic Environmental Issues of Mining in Katanga, DR Congo*; 75 pages; Rapport préparé pour et soumis au Programme des Nations-Unis pour l'Environnement, Post-conflict and Natural Catastrophes Branch.

Bouchard, M.A., 2010, *Évaluation environnementale stratégique du Programme Pilote pour la Résilience Climatique au Niger*; Banque Mondiale, 105 pages (Octobre 2010) /Strategic Environmental Assessment, Pilot project on Climate Resiliency in Niger, 85 pages, (October 2010).

Bouchard, M.A., 2011, *Upstreaming IFC's Performance Standards into Strategic/Sectoral Environmental and Social Risk Assessment* , IFC, 19 pages.

Bouchard, M.A., 2012, *Gouvernance Environnementale des Banques et des Entreprises* , Manuel de Cours, École Polytechnique de Montréal (non publié), 78 pages

Chérif, M. et Bouchard, M.A., (2009), *Une approche pour l'analyse des faiblesses du secteur des déchets solides en Tunisie à partir des contraintes et de leurs effets induits et cumulatifs* ; Canadian Journal of Civil Engineering, vol 29, p.1001-1015.

Faubert, K., Bouchard, M.A., Hickey, G, and Curtis, M. , (2010), *Environmental Assessment in Multilateral Development Bank Intermediary Lending* ; Journal of Environmental Assessment Policy and Management, vol. 12, p.131-153.

Kiss Madrid, C., Hickey, G, and Bouchard, M.A., (2011) ,*Strategic Environmental Assessment Effectiveness And The Initiative For The Integration Of Regional Infrastructure In South America (Irsa): A Multiple Case Review*; Journal of Environmental Assessment Policy and Management, vol.13, p.515-540.

Krieger, G.R., Bouchard, M.A., Balge, Z., Williams, D., Singer, B.H., Winkler, M.S. and Untzinger, J., 2012, *Enhancing impact: Visualisation of an Integrated Impact Assessment Strategy*; Geospatial Health, vol. 6, pp.303-306 + video

Lajoie, G. and Bouchard, M.A., 2006, *Native involvement in strategic assessment of natural resource development: the example of the Crees living in the Canadian taiga*; Impact Assessment

and Project Appraisal, volume 24, number 2, September 2006, 10 pages , Beech Tree Publishing,
10 Watford Close, Guildford, Surrey GU1 2EP, UK