

CHAPITRE



GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET ÉVALUATION DES IMPACTS SOCIAUX UN DÉFI DE CITOYENNETÉ

Christiane Gagnon*

Université du Québec à Chicoutimi

Dans un contexte de mondialisation et de compétitivité exacerbée, où l'économie est déterritorialisée, les unités spatiales infranationales, telles les villes et les régions tentent de plus en plus d'influencer le développement économique. Afin d'attirer et de retenir des capitaux, des entreprises et des citoyens, elles adoptent des stratégies attractives et distinctives. Cela peut prendre diverses formes : tel un pacte fiscal, une entente de partenariat, une valorisation territoriale par la désignation d'une technopole ou autre image de marque, un parc industriel, des aménagements culturels ou commerciaux et même la promotion d'un cadre de vie exceptionnel (parc résidentiel diversifié, écoles de qualité, pistes cyclables et espaces verts, etc.). Toutefois, malgré tous ces efforts, les collectivités territoriales ont de nombreux problèmes à résoudre pour assurer une qualité de vie et un environnement viable à tous leurs citoyens : sécurité, qualité de l'air dégradée, taux élevé de chômage.

malnutrition, exode et décrochage scolaire des jeunes, etc. À cet égard, l'atteinte d'une qualité de vie acceptable pour tous constitue un défi de citoyenneté.

Citoyenneté, qualité de l'environnement et qualité de vie sont désormais irrémédiablement nouées.

Défi de citoyenneté puisqu'il commande l'établissement d'un lieu de négociation et de médiation entre la société civile, les collectivités territoriales, les organisations privées (entreprises) et publiques. Défi de citoyenneté puisqu'il requiert une articulation interscalaire (du quartier, ville, région... à la planète) et temporelle (passé, présent et futur) de l'organisa-

tion de l'espace et du patrimoine communs. Ce défi, aux caractéristiques socioenvironnementales complexes, remet en cause des modes décisionnels, publics aussi bien que privés, centralisés, sectoriels et hiérarchiques. Citoyenneté, qualité de l'environnement et qualité de vie sont désormais irrémédiablement nouées avec la pression de plus en plus grande qu'exercent les acteurs territoriaux sur les ressources. La qualité de vie, qui renferme un rapport de finalité, ne peut être décrétée ni par le haut, c'est-à-dire l'État, ni laissée sous l'unique responsabilité du citoyen. C'est, selon nous, un objectif sociétal qui exige des lieux de concertation des pratiques des acteurs territoriaux encadrés par des dispositifs gouvernementaux communs (Gagnon, 1991).

Ces lieux, croyons-nous, peuvent favoriser un mode d'intendance qui ne subordonne ni l'environnement, ni le social aux seules contingences économiques : il n'y aurait pas « plus » ou « moins » d'État mais un État « autrement ». Ces lieux de citoyenneté – que nous rencontrons sous forme de coopérative, de forum, de corporation de gestion intégrée des ressources, de comité de suivi environnemental, de table ronde, etc. – constitueraient autant de marqueurs d'un mode nouveau de gouvernance, que nous nommons la *gouvernance environnementale*.

12.1. GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET APPROCHE GÉOGRAPHIQUE

Jusqu'à présent, l'environnement de même que l'évaluation environnementale sont demeurés des champs peu fréquentés par les géographes. Pourtant, grâce à leur formation scientifique globale, à la fois théorique et méthodologique, portant sur des dimensions biophysique, économique et sociale, les géographes sont en excellente posture pour répondre aux nouvelles exigences posées par les récents changements socio-

environnementaux et économiques. L'étude des rapports entre l'humain et son environnement ainsi que l'analyse des inégalités sociospatiales sont au cœur de la science géographique.

À ce titre, les géographes peuvent contribuer à la (re)connaissance des enjeux environnementaux qui modifient, peu à peu, et parfois soudainement, la qualité des écosystèmes et, de là leurs effets sur la qualité de vie et la santé. Ils peuvent contribuer à établir un cadre conceptuel pour analyser les impacts locaux de décisions nationales et internationales. Comme le soutient Howitt (1993), en se référant au concept « *applied geography for people* » développé par David Harvey, la participation des géographes aux évaluations des impacts sociaux ouvre une avenue pour acquérir une pratique géographique de type professionnel centrée sur les populations.

12.2. LES CONTOURS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

Pour mieux comprendre les possibilités qu'offre la gouvernance environnementale pour le développement de la géographie et pour les géographes, nous en donnerons une définition, nous en tracerons les limites selon les types d'acteurs et nous présenterons deux de ses défis.

Qu'est-ce que la gouvernance environnementale ? La littérature fournit plusieurs expressions apparentées à la gouvernance ; elle va du voisinage global (*global governance*) à la gouvernance locale en passant par la gouvernance moderne. Il y aurait beaucoup de nuances à y apporter, mais retenons que la gouvernance implique une redéfinition des rôles des gouvernements ainsi que des rapports entre le privé, le public et la société civile.

Certains auteurs voient dans le discours existant sur la gouvernance un cautionnement insidieux du néolibéralisme, d'autres un cadre de référence (conceptuel) pour analyser les processus politiques, une avenue prometteuse pour résoudre les problèmes sociaux ou encore un lieu de résistance des populations locales face aux gouvernements centraux. Cela dépend de la posture intellectuelle choisie, de l'aspect sur lequel le chercheur met l'accent. Pour notre part, si la fonction critique du chercheur s'impose, elle n'est pas incompatible avec l'exercice de la (re)connaissance des pratiques et des capacités créatrices des acteurs sociaux face à la problématique socioenvironnementale (Brassard et Gagnon, 2000).

Revenons à la gouvernance environnementale. D'abord, elle ne se limite pas à un ensemble d'actes administratifs hiérarchisés dans un secteur et à une échelle donnés. La gouvernance environnementale n'est pas non plus l'apanage du local ou du global, l'idée étant plutôt de rallier ces deux niveaux d'action. Par exemple, les gaz contribuant à l'effet de serre sont émis localement et « voyagent » sur de grandes distances pour avoir des répercussions sur l'ensemble de la planète. En outre, la gouvernance environnementale ne se limite pas au « secteur » environnement : elle suppose des interfaces constantes avec l'économie et le social. La gouvernance n'exclut pas les débats, les intérêts divergents entre les acteurs : elle permet de les rendre transparents par une action concertée.

*La gouvernance
environnementale
relève d'une conduite
collective
décisionnelle.*

Ces mises en garde étant faites, nous proposons la définition que voici : la gouvernance environnementale relève d'une conduite collective décisionnelle, réunissant tous les acteurs territoriaux selon un mode partenarial, en vue d'une planification et d'une gestion mieux intégrées des ressources et d'une prise en considération des conséquences environnementales et sociales des changements. Cependant, compte tenu du potentiel d'échec de la gouvernance, ce nouveau processus d'exercice du pouvoir devrait comporter une reconnaissance explicite des droits et des responsabilités de tous les partenaires.

Concrètement, cela peut prendre les formes suivantes¹ : la formation d'une coopérative de voisinage pour installer et maintenir une infrastructure commune, un conseil municipal gérant une usine de recyclage, un regroupement de villes pour élaborer un plan intégré de transport en commun avec les utilisateurs, la cogestion d'un parc urbain ou national, une écocollectivité, les ressourceries, des comités de gestion par bassin versant, etc.

À partir de ces exemples, il serait difficile de nier l'existence d'une certaine gouvernance environnementale, qui reflète d'ailleurs une demande sociale persistante depuis une vingtaine d'années. Cette demande est en quelque sorte appuyée par un contexte de délestage des fonctions de surveillance et de réglementation de l'État en matière d'environnement ; elle est aussi renforcée par le discours officiel, notamment celui d'organisations internationales telles les Nations Unies, qui valorise la gouvernance. Ce contexte indique-t-il le renforcement du rôle de la société civile dans la gouvernance de la Cité ? La multiplication des

1. Ces exemples sont en partie puisés dans les documents de la Commission on Global

associations à caractère environnemental de même que la récente avancée de l'économie sociale, du moins au Québec, nous autorise à croire que tel est le cas.

Pour Jacques Donzelot (1991), cité par Jocelyne Lamoureux (1994, p. 63), « la résurgence de la société civile est en grande partie due à un souci de renouvellement de la citoyenneté en quête de formules d'animation, de participation directe de la population dans la sphère et l'action publiques à contre-pied des formes lacunaires de la démocratie représentative ». Toujours selon Donzelot, il s'agirait d'une urbanité démocratique, forme de lien social permettant de tenir compte du citoyen et de ses besoins ainsi que de la reconnaissance mutuelle des protagonistes tant dans leurs différences que dans leurs intérêts communs (Lamoureux, 1994, p. 64).

Ainsi, l'affirmation de la citoyenneté, notamment par la gouvernance environnementale, amène les citoyens, les organisations non gouvernementales (ONG) et les communautés à assumer de plus en plus de responsabilités en matière de gestion de l'environnement. Cette situation comporte un certain nombre de limites et de défis dans les conditions d'exercice de la gouvernance environnementale.

12.3. LIMITES ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

Nous brosserons à grands traits les limites de la gouvernance environnementale, à partir de l'observation des pratiques de quatre grands types d'acteurs : les corporations publiques (gouvernements et municipalités), les corporations privées, les organismes environnementaux et les citoyens. Comme ce texte prend la forme d'un essai, nous livrons une réflexion d'une observatrice qui suit de près, depuis 20 ans, l'évolution de la question environnementale. Nous nous permettons de partager cette observation, qui mériterait sans doute plus de nuances, d'approfondissement, voire de validation.

Limites en ce qui concerne le gouvernement:

- Sectorisation à l'intérieur même du ministère de l'Environnement (MENV) (eau, air, projets industriels, etc.): dans les faits peu de gestion intégrée de l'environnement;
- Centralisation décisionnelle: pouvoirs décisionnels minces des

- Manque de coordination et d'harmonisation entre les territoires et entre les diverses instances décisionnelles concernées par l'environnement;
- Gestion de l'environnement sous un mode réactif et normatif.

Limites en ce qui concerne les municipalités:

- Vision à court terme, peu de leadership²;
- Peu d'intégration entre les opérations d'aménagement du territoire (p. ex., plans d'urbanisme), d'environnement (p. ex., réglementation) et de développement économique;
- Faibles connaissances de l'écologie et des problématiques environnementales chez les élus et les fonctionnaires;
- Mesures environnementales le plus souvent limitées à la surveillance et à la conformité (avec les lois québécoises);
- Peu de volonté de s'associer aux citoyens ou de les intégrer à la gestion environnementale.

Limites en ce qui concerne les organisations privées:

- Manque de transparence dans leur gestion environnementale;
- Vision à court terme visant la résolution de problèmes plus que la prévention, voire la précaution;
- Responsabilité motivée par les risques financiers des impacts environnementaux de leurs opérations;
- Grand pouvoir d'influence de l'acteur économique par rapport aux autres acteurs.

Limites en ce qui concerne les organismes environnementaux:

- Fragmentation et spécialisation du champ d'intervention;
- Prédominance de la vision biophysique de l'environnement;
- Complexification des enjeux et globalisation des problèmes;

- Transformation des rôles d'éducation et de transformation sociale vers celui de promoteur environnemental ou de consultant ou de créateur d'emplois selon un fonctionnement par projet.

Limites en ce qui concerne les associations de citoyens :

- Action à court terme en fonction d'un objectif précis : faire modifier une décision (un projet) en raison des conséquences néfastes qu'elle peut avoir sur leur qualité de vie ou sur leur territoire de voisinage ou d'appartenance ;
- Mode défensif et souvent judiciairisé ;
- Difficulté de faire reconnaître leurs savoirs (singuliers, vernaculaires, traditionnels) ;
- Peu de pérennité dans l'action.

Ces limites, qui n'ont pas été énumérées de façon exhaustive, nous permettent de relever deux défis majeurs qui se posent à la gouvernance environnementale. D'entrée de jeu, la gouvernance environnementale locale et globale défie les acteurs sociaux de démontrer leurs capacités de maîtriser les complexités et d'influencer la direction de l'organisation sociospatiale de la Cité. Elle entraîne (ou est la résultante de ?) un nouveau partage des responsabilités entre l'État, le marché et la société civile, partage qui n'est pas nécessairement en faveur de cette dernière (Chiasson, 1999).

12.4. LA RÉPARTITION DU POUVOIR : UN DÉFI CONTINUEL

Autour de tables de concertation environnementale ou de processus multipartites de collaboration, tous les acteurs n'ont pas le même pouvoir décisionnel (Turcotte, 1997). Jusqu'à présent, plus d'un observateur a fait le constat que la protection de l'environnement a été grandement hypothéquée au profit des acteurs économiques dominants. Malgré le poids poli-

*Autour de la table
de concertation
environnementale,
tous les acteurs n'ont
pas le même pouvoir
décisionnel.*

tique, certains des organismes environnementaux et l'énoncé de politiques internationales, tel l'Agenda 21, les décisions et les politiques demeurent empreintes d'un fort déterminisme économique. Ce qui pose le problème de la domination de la gouverne et de la répartition équitable du pouvoir entre les acteurs.

Dans un contexte de remise en question de l'approche réglementaire, comme outil de régulation des rapports entre l'environnement et les aspects socioéconomiques, il importe de se demander si la gouvernance saura établir ou rétablir les responsabilités et l'imputabilité des décideurs. Pour que la gouvernance environnementale ne donne pas lieu à leur occultation ou pour qu'elle ne dérape pas vers l'accès à des territoires à rabais (permis internationaux de polluer, faiblesses des normes locales, dégradation environnementale des territoires en difficulté, etc.), elle doit relever le défi de l'établissement des conditions d'exercice du pouvoir décentralisé et multipartite. Ces conditions se résument ainsi : 1) l'imputabilité des acteurs à l'égard de leurs pratiques affectant à la fois la qualité de l'environnement local et l'ensemble planétaire ; 2) le poids équitable des acteurs dans la prise de décision. Ce qui n'exclut pas le rôle régulateur des États territoriaux, au contraire !

12.4.1. LA MAÎTRISE DE LA COMPLEXITÉ : UN DÉFI DE PLUS EN PLUS PRESSANT

Dans le cas de la maîtrise de l'environnement, on doit tenir compte d'une double complexité : celle des écosystèmes eux-mêmes (eau, air, sol) et de leurs interactions avec l'humain et le social ; et celle des échelles territoriales (quartier, ville, région, nation, fédération de nations) et de leurs rapports mutuels. Si la périphrase de Dubost « penser globalement et agir localement » a longtemps servi de leitmotiv aux écologistes et constitue encore un objectif, ne faudrait-il pas ajouter son corollaire, soit penser localement et agir globalement, tant la mondialisation des problèmes socioenvironnementaux s'accroît : alimentation en eau potable en quantité et en qualité satisfaisantes, traitement des eaux usées, des rejets atmosphériques et des déchets, augmentation de la consommation énergétique, amincissement de la couche d'ozone, distribution de la population et de l'accès aux ressources, satisfaction des besoins primaires dans les pays du Sud, etc.

Le deuxième défi, soit la maîtrise de la complexité, requiert une gestion environnementale (connaissance, précaution écologique, décision éclairée et concertée, rétroaction) rigoureuse et intégrée à toutes les échelles spatiales. Cette maîtrise, qui n'est jamais absolue, renvoie même au choix du mode de développement. Elle exige des outils, des lieux d'apprentissage social et d'expérimentation, des renforcements significatifs des décideurs. À ce titre, l'évaluation des impacts sociaux est, selon nous, un outil de gouvernance locale/globale et un lieu de citoyenneté responsable.

12.4.2. L'ÉVALUATION INTÉGRÉE DES IMPACTS SOCIAUX : LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Tout d'abord qu'entendons-nous par impacts sociaux ? Ces derniers pouvant être positifs ou négatifs, il peut s'agir de gains ou de pertes d'emploi ou encore de modifications dans les usages territoriaux. À titre d'exemple, la perte d'un quai dans un petit village côtier, pour des fins d'exploitation commerciale privée, peut avoir un impact social fort important pour la cohésion et la vie sociales de la communauté d'accueil.

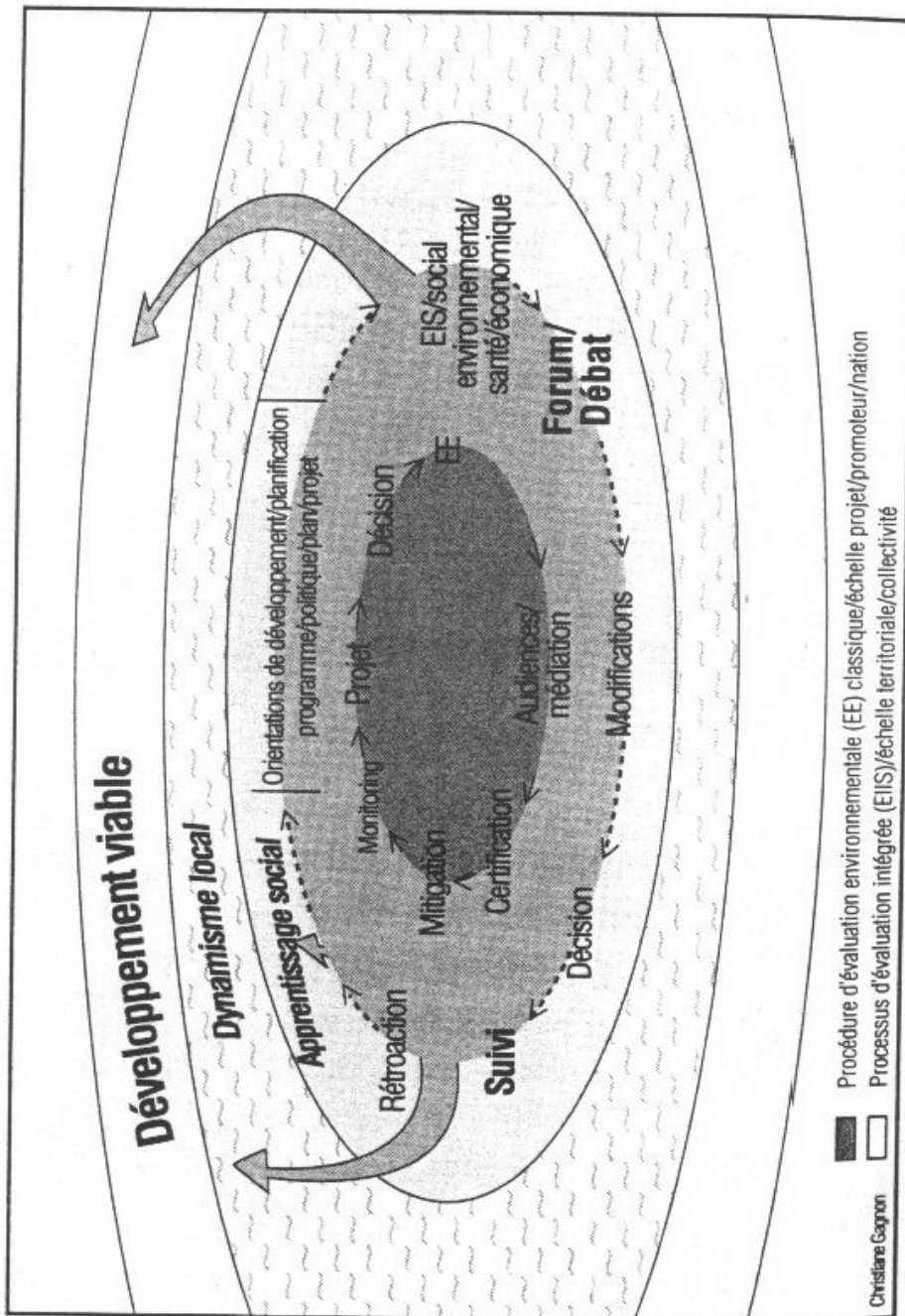
L'évaluation intégrée des impacts sociaux (EIIS) peut faire partie de la pratique de l'évaluation environnementale. Cependant, elle s'en distingue, car elle n'est pas uniquement une procédure inscrite dans un cadre législatif ou, encore, un secteur de l'évaluation des impacts. Elle est un processus qui consiste à évaluer les conséquences sociales d'un changement, provoquées soit par un plan (p. ex., transport régional), par une politique (p. ex., forestière) ou par un projet (p. ex., usine de calcination), avant même la prise de décision et l'élaboration finale de ce changement (voir figure 1). L'EIIS se caractérise par son aspect multidimensionnel et multidisciplinaire et fait partie intégrante d'une démarche de maîtrise sociale du territoire ; du moins, est-ce là notre conception.

L'EIIS est, idéalement, intégrée à la planification territoriale et arrimée au développement local viable. La figure 1 illustre les effets possibles de l'EIIS : selon nous, elle peut agir, à la façon de boucles rétroactives, sur l'apprentissage social des participants (acteurs) par une meilleure connaissance du territoire, des ressources et des incidences du changement. Les acteurs étant mieux informés, ils peuvent exercer leurs capacités de création, d'action (résolution des problèmes), voire de transformation (changement de vision des choses). Tout cela a des conséquences sur la dynamique locale et le développement viable.

Les acteurs étant mieux informés, ils peuvent exercer leurs capacités de création, d'action, voire de transformation.

Nous avons souligné, précédemment, l'importance de l'articulation interscalaire dans un mode de gouvernance environnementale. L'EIIS permet l'intégration de diverses échelles spatiales ; elle implique la définition d'un territoire à l'étude qui ne se limite pas au seul site d'une usine, par exemple, mais prend en considération l'interdépendance des échelles spatiales selon les enjeux analysés : les émissions de SO₂ et de CO₂ ont des effets aux échelles régionale, nationale et même internationale.

FIGURE 1
Évaluation intégrée des impacts sociaux



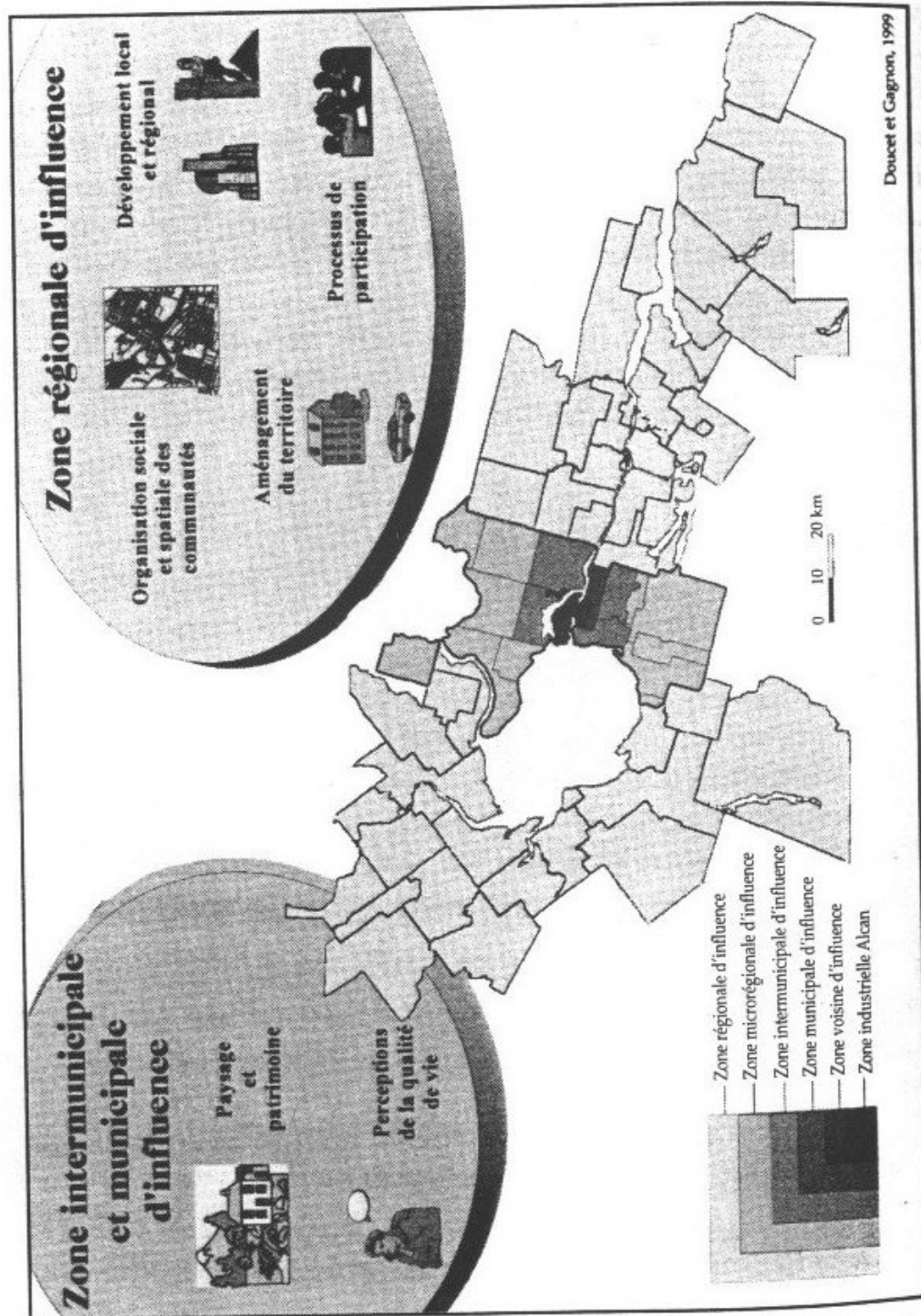
À titre d'exemple, signalons que, dans le cas du programme de recherche sous notre direction, visant l'établissement d'un modèle de suivi des impacts sociaux du complexe industriel Alma (Alcan; site: <www.uqac.quebec.ca/msiaa>), six zones à l'étude ont été établies selon les principales thématiques de recherche (voir figure 2). Il est possible de lire que la plupart des thématiques englobent plusieurs échelles spatiales. À partir de cet exemple on voit que, axée sur la participation citoyenne, l'EIIS promeut une approche multipartite à l'échelle territoriale, fournit un cadre d'action et de recherche pour la planification, prédiction, prise de décision, gestion et maîtrise du changement social lié aux nouveaux projets, programmes et politiques, responsabilise tous les acteurs, favorise la transparence de leurs actions et permet d'arriver à des consensus en les regroupant autour d'une même table pour une évaluation en continu des impacts et leur mitigation. C'est du moins le constat que nous faisons de l'expérience régionale et locale de suivi en cours dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

12.5. CONCLUSION

Cet essai visait à souligner que la gouvernance environnementale et, en particulier, l'évaluation intégrée des impacts sociaux concernent les géographes et la géographie. Dans un contexte de travail où les habiletés pour la multidisciplinarité et pour le travail d'équipe sont recherchées, la formation des géographes est des plus utiles. En outre, la formation appliquée des géographes concernant notamment les systèmes d'information géographique, l'utilisation des nouvelles technologies pour la collecte et le traitement de l'information, telle la photo satellite, fournit d'excellents appuis pour relever les défis posés par la problématique socioenvironnementale. L'intégration des composantes du développement et des échelles spatiales constitue, en effet, un défi de taille de la gouvernance environnementale. Là encore, la formation en géographie constitue l'une des principales expertises, avec l'environnement et l'aménagement du territoire, pouvant soutenir la création des nouvelles formes de gestion et de gouvernance environnementales dans un contexte de développement viable.

Dans la perspective de former des géographes professionnels aptes à répondre aux nouvelles réalités sociales, nous proposons trois pistes d'action: 1) l'élaboration d'un cours-projet sur un enjeu (objet) environnemental intégrant les acquis de la géographie physique, économique et sociale; 2) l'augmentation du nombre de cours consacrés à l'environnement (gestion des écosystèmes, évaluation des impacts sociaux, etc.)

URE 2
 ématiques de recherche par zone à l'étude



notamment au deuxième cycle ; 3) en cours de formation, l'établissement d'un parrainage³ entre l'université et les organisations du milieu afin de permettre l'acquisition de connaissances pratiques et d'accroître l'employabilité des futurs diplômés. Ces quelques suggestions pour améliorer la formation professionnelle en géographie, mais surtout la présentation des contours de la gouvernance environnementale et l'évaluation intégrée des impacts sociaux comme outil de gouvernance, illustrent le potentiel de la géographie dans une *Société en redéfinition*, en route vers une *citoyenneté responsable*.

BIBLIOGRAPHIE

- BRASSARD, M.-J. et C. GAGNON (2000). « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? », dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- CHIASSON, G. (1999). « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public », *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 7-20.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1994). *Our Global Neighbourhood*, <www.cgg.c/chap1.html>.
- GAGNON, C. (1991). « Développement viable, politique québécoise et industrie de l'aluminium », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 14, n° 2, p. 233-256.
- GAGNON, C. et M.J. FORTIN (1999). « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ? », *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 94-111.
- HOWITT, R. (1993). « Social Impact Assessment as 'Applied Peoples' Geography », *Australian Geographical Studies*, vol. 31, n° 2, p. 127-140.
- LAMOUREUX, J. (1994). *Le partenariat à l'épreuve : l'articulation paradoxale des dynamiques institutionnelles et communautaires dans le domaine de la santé*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- Revue internationale des sciences sociales* (1998). Dossier : « La gouvernance », n° 155.
- TURCOTTE, M.-F. (1997). *Prise de décision par consensus*, Paris, L'Harmattan.

3. Dans le cas de régions périphériques, telle l'Abitibi-Témiscamingue, les intervenants utilisent une formule semblable pour faire revenir leurs jeunes et les jumeler avec des entrepreneurs.