

L'évaluation intégrée des impacts sociaux: une interface entre le social et l'économique, entre le local et le global

Dr. Christiane Gagnon
Université du Québec à Chicoutimi

*«Nous vivons des temps majeurs de l'Histoire. Ceux-ci nous mettent en danger, à la merci d'une économie despotique dont il faudrait au moins situer, analyser, décoder les pouvoirs et l'envergure. Si mondialisée qu'elle puisse être, si acquis à sa puissance que puisse être le monde, il reste à comprendre, à décider au moins, peut-être, quelle place la vie est encore à même d'occuper dans ce dessin-là. Il est impérieux d'au moins entrevoir ce dont nous participons, de déceler ce qui nous est encore loisible...»
Viviane Forrestier, 1996:156.*

Le phénomène de la globalisation, de la mondialisation ou de l'économie-monde¹ n'est peut-être pas nouveau, mais il n'en demeure pas moins un défi incontournable pour le devenir de l'humanité (Samir Amin, 1996). L'exacerbation mondialisée des inégalités sociospatiales et la fragilisation des écosystèmes interpellent à la fois le système des valeurs et la science. Ce qui nous amène à mettre en exergue le rôle des territoires locaux et régionaux dans la vaste transformation, à identifier les impacts sociaux sous-jacents à ce phénomène, et à proposer des mécanismes de gouvernance permettant aux communautés d'agir sur leur devenir. Comme nous le suggère la précédente citation, il importerait non seulement de comprendre les tenants et les aboutissants de cette économie-monde, mais de remettre la vie humaine au centre des préoccupations, autrement dit valoriser la socio-diversité et l'équité sociale. N'est-ce pas là un des trois fondements du développement viable?

Dans un contexte de *Recomposition des territoires* (Gagnon, 1994), ce qui frappe et choque tout à la fois, c'est l'ampleur et l'intensité des **effets** sociospatiaux de la globalisation. Nous assistons à une restructuration

¹. Plus d'un auteur, tel D. Maillat, distinguent ces termes. Mais, dans le contexte de cet article, nous les considérons comme participant d'une même mouvance et logique de production.

technologique et spatiale des productions qui entraînerait une perte massive d'emplois, à un désengagement des rôles providentiel, régulateur et protecteur de l'État, à une exclusion sociospatiale, à une dégradation de la qualité de l'environnement global et régional, bref à une perte de maîtrise des lieux de vie.

Ainsi, si l'État ne semble plus répondre de la crise et de ses effets dévastateurs, si les institutions publiques sont davantage préoccupées de leurs intérêts corporatifs et de leur performance interne, il importe de se demander **qui** sera à même de préserver la qualité du tissu social, d'assurer un développement humain? Les communautés territoriales peuvent-elles exercer ce rôle? Existe-t-il des lieux de médiation sociale, des outils leur permettant de mieux contrôler les effets négatifs du changement et de l'infléchir dans le sens souhaité?

C'est à cette dernière question que nous tenterons de répondre. Et préalablement, en prenant plus ou moins pour acquis qu'il existe une mouvance dans laquelle les communautés, comme lieu d'enjeux, d'interactions et de vie, tentent de s'affirmer comme acteur social. À preuve la recherche d'identité locale, le repli et le refus du progrès, la mise sur pied de nombreuses initiatives locales qui tentent de contrer, consciemment ou non, les effets d'une logique basée sur le marché, la compétitivité, etc.

De là, nous postulons que les changements créés, notamment par la mondialisation, offrent une potentialité d'ouverture dans le sens d'une marge de négociation, de pouvoir aux acteurs de la société civile locale. Quel que soit le caractère réactif de ce pouvoir et des initiatives, — les mouvements sociaux ne contiennent-ils pas un tel caractère? — peu importe. Ce qui nous importe davantage est de comprendre comment le terrain occupé ou à occuper par les communautés, non homogènes par ailleurs², féconde des conditions singulières d'exercice et d'insertion d'un réseau d'activités économiques.

² Lorsque nous référons à la communauté comme acteur social, nous référons davantage un réseau de réseaux ou d'acteurs aux intérêts qui peuvent s'avérer divergents mais qui partagent un même territoire d'appartenance.

L'utilisation de cette marge de négociation par la communauté territorialisée signifie que cette dernière est partie prenante, jusqu'à un certain niveau, du processus décisionnel d'implantation de projets de développement. Il faut rappeler que plusieurs entreprises, privées ou publiques, n'ont pu implanter, par exemple, leur barrage hydroélectrique dans le territoire initialement choisi, suite notamment à des controverses et à des mobilisations sociales (voir le cas de Grande-Baleine dans le Nord québécois); ou encore y ont choisi de s'y implanter, suite à un consensus social, voir même un pacte social (exemple, le cas de l'aluminerie d'Alcan dans la région du Saguenay — Lac-Saint-Jean). Ainsi, nous posons l'hypothèse que les conditions territoriales d'insertion des projets industriels ou des usines deviennent de plus en plus un enjeu tant pour les communautés locales que pour les entreprises.

Lorsqu'il y a un enjeu c'est qu'il y a quelque chose à gagner ou à perdre. Toutefois, est-il réaliste de penser qu'il existe des stratégies gagnant-gagnant? Est-il possible que les communautés qui acceptent de modifier leur environnement pour des fins dites de développement ne soient pas perdantes? Comment les communautés concernées par le changement proposé peuvent-elles arriver à cerner les enjeux et leurs conséquences d'une part, et négocier, d'autre part? Quelles sont donc les approches qui peuvent permettre d'exercer une sorte d'interface entre les sphères d'activités (sociale, économique, culturelle, environnementale) et entre les acteurs aux intérêts non convergents?

Une des approches innovatrices est l'évaluation intégrée des impacts sociaux. Intégrée au sens d'une perspective à long terme de développement local viable. C'est là **l'objet plus spécifique de notre présente contribution**. La pertinence d'un tel outil réside dans son processus, dans sa capacité à mettre en dialogue les savoirs dits scientifiques et les savoirs dits pratiques (expertise mais aussi savoir-faire locaux). Sa pertinence s'appuie aussi sur la création d'un lieu ouvert favorisant l'établissement de ponts entre les échelles locale (social) et globale (économique), de même qu'entre le promoteur, l'État, les groupes de pression, les individus et les communautés affectées par le changement. Ces derniers ne sont plus

considérés comme des externalités ou un simple milieu récepteur, mais comme des agents de changement, des partenaires et/ou des voisins à prendre en compte. Ainsi, à la suite de Sadler (1996), au regard du domaine de l'évaluation environnementale, nous qualifions l'évaluation intégrée des impacts sociaux (EIIS) d'innovation technologique appropriée et "appropriable".

Suite à cette longue mise en contexte, nous l'espérons éclairante, le contenu qui suit s'articule essentiellement à trois points. D'abord, un bref aperçu de l'évaluation environnementale et des autres outils de gestion territoriale, ensuite l'explication de notre modèle de l'EIIS et, enfin, un exemple d'application d'un mégaprojet industriel dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean (Québec, Canada).

Les outils de gestion territoriale et d'évaluation environnementale

Il existe nombre d'outils de planification et de gestion territoriales, aux niveaux local et régional, permettant aux gestionnaires et décideurs de connaître de façon systématique les potentiels et les limites du territoire d'intervention et de prendre une décision plus éclairée en fonction des objectifs recherchés. Pour en nommer quelques-uns, notons le cadre écologique de référence, le profil social et économique des communautés locales sous forme d'atlas, la planification stratégique d'organisations de développement régional ou encore les outils de gestion du territoire comme les systèmes d'information géographique dit SIG qui permettent de positionner géographiquement certains types de données et de produire des cartes thématiques sur l'état des lieux. Ils peuvent bien sûr être complémentaires à l'EIIS.

D'autres outils favorisent la concertation entre les partenaires et/ou la participation de la communauté, tels les sommets économiques locaux (sorte de forums collectifs où se définissent des priorités et des projets de développement local et qui réunissent des acteurs territoriaux une fois tous les 3 à 5 ans), les tables micro régionales de concertation sur un volet particulier (ex. la gestion de la forêt), les audiences publiques pour un projet

ayant une incidence environnementale, etc. Tous ces outils de planification et de gestion territoriales peuvent conduire à une meilleure connaissance de son environnement (au sens large) et à une prise de décision plus rationnelle.

Toutefois, ces outils — bien qu'encore sous-utilisés par les gestionnaires et décideurs — présentent une lacune commune, à savoir qu'ils ne comportent pas une dimension d'évaluation continue, à la fois ex-ante et ex-post, c'est-à-dire à l'étape de la planification et du suivi du projet.

Cette lacune s'applique aussi à l'évaluation environnementale (EE) formelle. Prenons comme exemple la procédure actuelle de l'évaluation environnementale québécoise. Le promoteur ayant un projet de développement assujéti à la Loi sur l'environnement le présente au ministre de l'Environnement; celui-ci émet un avis concernant les balises pour les fins d'évaluation environnementale. Ce projet fait l'objet d'une étude d'impacts qui peut être soumise à un examen public ou à une médiation, sous la direction du Bureau des audiences publiques environnementales³ (voir le cercle rayé du centre de la figure 1). L'étude des impacts environnementaux est produite par une firme d'ingénieurs, aux frais du promoteur; elle tente alors de démontrer que les impacts se révéleront faibles et que, s'il sont négatifs, des correctifs ou mitigations seront facilement apportés. Si le projet est jugé recevable par le ministre de l'Environnement et le Conseil des ministres, il reçoit alors les approbations gouvernementales nécessaires à sa réalisation (certification). Le suivi environnemental du projet se limitera, le plus souvent, à un monitoring des émissions et des rejets atmosphériques selon les obligations légales et celles du décret ministériel (voir figure 1).

Compte tenu de cette description, nous dirions que l'EE correspond davantage à un système semi-fermé (il se déroule dans un temps et un lieu donnés). Face à ce constat, des auteurs proposent un modèle d'évaluation plus flexible et ouvert (prise en compte d'un environnement plus global, temps continu et lieu souple) (Gagnon et al, 1993). Déjà en 1989, l'ex-Conseil canadien sur l'évaluation environnementale publiait un rapport

³ Organisme paragouvernemental, sous la direction du ministre de l'Environnement.

proposant d'arrimer l'EE à la planification et l'aménagement du territoire, afin de répondre aux exigences du développement durable (Jacobs et Sadler, 1989). L'évaluation du cas par cas, du projet par projet, a montré des limites importantes, notamment par rapport à l'objectif d'intégrer les préoccupations environnementales dans les plus hauts échelons décisionnels et au début du processus. D'où l'importance de faire ce qui est désormais désigné comme l'évaluation environnementale stratégique (Sadler, 1996). Cette dernière vise à envisager, de façon systématique, les conséquences sur l'environnement des propositions de plans, de programmes ou de politiques en amont des projets. Mais dans une perspective de développement local viable des communautés, cela nous apparaît encore insuffisant. Mais comment définissons-nous ce type de développement?

Il s'agit d'un processus ouvert dans lequel les individus et les communautés apprennent à **maîtriser le(s) changement(s)** dans une perspective viable, selon des valeurs d'équité sociale, de prudence écologique, d'ouverture culturelle, d'économie solidaire, et ce entre les générations et les multiples territoires.

Ces précisions étant établies, la partie suivante expose les tenants et les aboutissants d'une approche intégrant à la fois l'évaluation des impacts sociaux et le développement local viable.

Le modèle de l'évaluation intégrée des impacts sociaux (EIIS)

Préalablement à l'explication du modèle de l'EIIS, nous décrirons brièvement les origines de l'EIIS et ses objectifs.

Nous inscrivons les sources d'inspiration de notre modèle d'EIIS dans une double entrée, soit, 1) celle de l'évaluation environnementale des projets (procédure réglementée depuis 1970 d'abord aux États-Unis et ensuite dans plus d'une centaine de pays et organisations internationales) et, 2) celle du «community development» ou développement local. Celui-ci va au-delà d'un développement localisé mais implique des conditions de gouvernance des communautés locales vis-à-vis de leur territoire d'appartenance.

f i g u r e

1

culturel, économique et environnemental. La seconde grande étape, en termes de résultats, vise la prédiction et l'évaluation des conséquences du changement anticipé ainsi que de scénarios alternatifs (dont le statut quo) de même que l'identification de mesures visant à maximiser les bénéfiques et à minimiser les impacts négatifs en fonction des différents acteurs concernés. Enfin, le choix étant arrêté sur un scénario, le suivi en temps réel des impacts identifiés permet des réajustements constants en cours de route ainsi qu'une rétroaction sur les futurs projets ou changements quant aux impacts attendus ou non.

Il faut se situer ici dans un contexte d'innovation technologique et sociale. Bien que l'évaluation des impacts sociaux ait déjà fait l'objet d'application dans un contexte de réglementation environnementale, notamment aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Canada, ou encore dans un contexte d'aménagement du territoire comme au Royaume-Uni et en Nouvelles-Galles du Sud, il existe bien peu d'exemples connus d'évaluation intégrée des impacts sociaux (EIIS). C'est pourquoi il importe de poursuivre la recherche dans le domaine des impacts sociaux, en s'appuyant non seulement sur des études de cas (Sadler, 1996) mais aussi sur le suivi des impacts qui permet alors d'être non plus sur un mode prévisionnel, mais en temps réel. Il s'agit là d'une priorité de recherche identifiée très récemment par les chercheurs américains dans ce domaine (Canter et Clark, 1997).

Application selon une approche d'EIIS

Dans ce sens, une étude longitudinale appliquée (1997-2001) sur le suivi des impacts sociaux de la future aluminerie d'Alcan (Alma, Québec, Canada) (voir figure 2) a été proposée par une équipe de chercheurs du Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi, sous notre direction. Le mégaprojet industriel (1,5 milliard de dollars canadiens) à l'étude vise à construire une nouvelle usine de production de lingots d'aluminium (370 000 tonnes métriques/année), dans le cadre d'un programme de modernisation des vieilles usines (voir figure 2). Cette usine sera construite dans une zone industrielle à quelques dix kilomètres du centre de la ville d'Alma (20 000h) et à proximité d'un secteur récréotouristique, sis sur les rives du lac Saint-

(voir figure 2)

Jean, immense lac naturel servant de réservoir pour la production hydroélectrique de la Compagnie. Les objectifs de recherche poursuivis visent à:

- ◇ mesurer, en temps réels, les impacts du projet industriel sur l'organisation sociale et spatiale des communautés locales et régionale (six zones à l'étude).
- ◇ proposer des mesures d'atténuation des impacts négatifs pendant la construction et lors de l'exploitation;
- ◇ permettre au promoteur, gestionnaires et communautés concernées d'assurer le suivi des impacts sociaux à long terme, selon un modèle ouvert, accessible et intégré d'évaluation;
- ◇ intégrer les résultats de l'étude dans les futures études d'impacts environnementaux dans un contexte de projet industriel;
- ◇ permettre la formation d'une relève et d'une expertise dans le grand domaine de l'évaluation environnementale.

Ce projet de recherche est possible grâce à un partenariat financier composé d'Alcan, du Conseil québécois de recherche et de développement de l'aluminium (CQRDA) et de l'Université du Québec à Chicoutimi. Du côté des acteurs sociaux, la ville d'Alma a mis sur pied une stratégie d'intervention en vue de maximiser les retombées économiques et un comité de suivi environnemental. Au niveau régional, le Conseil régional de développement du Saguenay—Lac-Saint-Jean a créé un comité de suivi. Des lieux communs permettront des échanges continus entre les acteurs et les chercheurs.

En guise de conclusion, dans un contexte où les crises et les controverses tendent à se généraliser et les inégalités sociospatiales à s'amplifier dans certaines régions du monde, repenser les conditions d'insertion des activités économiques sur les territoires devient un défi crucial pour le

développement viable des communautés locales. De la façon dont celles-ci résoudront les tensions de la double interface développement social/économique et insertion locale/mondiale dépend leur avenir pérenne et équitable. Dans cette perspective, l'évaluation intégrée des impacts sociaux vient en appui aux initiatives de développement viable, et, par ailleurs, peut favoriser chez les décideurs une prise de décision intégrant les notions de complexité, d'ouverture et de partenariat véritable.

Bibliographie

AMIN, Samir. 1996. *Les défis de la mondialisation*. Paris: L'Harmattan.

CANTER Larry et Ray CLARK. 1997. «NEPA Effectiveness A Survey of Academics» in *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 17:313-327.

FORRESTIER, Viviane . 1996. *L'horreur économique* . Paris: Fayard.

GAGNON, Christiane, HIRSCH, Phil. and Richard. HOWITT. 1993. «Can SIA empower Communities?», *Review of Environmental Impact Assessment* vol.13, no.4: 229-254.

GAGNON, Christiane. 1994. *La recomposition des territoires. Développement local viable. Récits et pratiques d'acteurs sociaux en région québécoise*. Paris:Harmattan .Coll. Logiques sociales. 271p.

GAGNON, Christiane. 1995. *L'évaluation des impacts sociaux: vers un développement viable?* Chicoutimi, GRIR/UQAC, 200p.

JACOBS, Peter et Barry SALDER. 1989. *Développement durable et évaluation environnementale: perspectives de planification d'un avenir commun*. Ottawa: Conseil canadien de la recherche en évaluation environnementale.

MAILLAT, Denis. 1996. «Systèmes territoriaux de production, milieux innovateurs et politiques régionales» in *Le Québec des régions: vers quel développement?* sous la direction de Côté, Serge, Klein, Juan-Luis et Proulx, Marc-Urbain. Rimouski, Chicoutimi: GRIDEQ, GRIR, pp.87-106.

SALDER, Barry. 1996. *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*. Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale commanditée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et l'Association internationale pour l'évaluation des impacts. 300p.