

2001
PLUS...

**L'évaluation environnementale au Québec :
procédures, évolution et portée**



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire**
(Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham**
(Alain Motte - 1990)
- 23 Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 Entre économie et territoire : des régies de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 La réforme «Next Steps» au royaume-uni décentraliser et responsabiliser l'administration**

Présentation

A l'heure où s'élaborent les décrets d'application de la loi Barnier qui vise à organiser le débat autour des projets d'équipements publics, il nous a semblé intéressant de publier un extrait d'un ouvrage de V.BERDOULAY et O.SOUBEYRAN, à paraître prochainement (fin 1995) aux éditions Ville et Territoire, sous le titre «De l'évaluation à la planification environnementale, développement durable et prospective».

Le chapitre retenu décrit l'évolution et la portée des procédures d'évaluation environnementale au Québec, il est suivi d'une conclusion, rédigée spécialement pour la revue, comparant les contextes Français et Québécois. M.GARIEPY, l'un des meilleurs spécialiste de cette question a bien voulu préfacier l'ensemble pour les lecteurs de «2001Plus» et nous l'en remercions vivement.

Le texte insiste en particulier sur le rôle du «Bureau d'Audiences publiques pour l'Environnement» (BAPE), qui s'avère être le pivot de la procédure d'évaluation environnementale; Cet organisme, placé sous la tutelle directe du Ministère de l'environnement, est composé de cinq membres au moins, nommés par le conseil des ministres pour cinq ans. Son rôle reste purement consultatif, mais il a su s'imposer à la fois comme une instance de médiation entre les divers acteurs, capable de peser efficacement sur l'économie des projets et comme «une instance de construction du sens social, où peuvent être informées progressivement et dans l'action des notions aussi structurantes que floues (pensons à la façon dont est travaillée la notion de développement durable)». Le fonctionnement de cet organisme, qui existe depuis 1978 et dispose de moyens qui, comme l'écrit O. Soubeyran, «feraient rêver la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs» pourrait inspirer utilement les réformateurs français.

Sommaire

Présentation	p. 1
Préface	p. 3
L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée	p. 5
La procédure d'évaluation	p. 7
Bilan de la procédure et perspectives	p. 17
L'évolution actuelle	p. 31
Conclusion	p. 39
Références	p. 45

Préface

L'intérêt du regard extérieur ne réside pas tant dans la prise de recul, dans l'observation à distance qu'il postule, que dans l'angle différent sous lequel l'observation s'effectue. Et il agit alors comme révélateur tant de l'objet étudié que du contexte d'origine de l'observateur. Là réside, à notre avis, la contribution principale du travail d'Olivier Soubeyran. Ce dernier a habité le Québec suffisamment longtemps pour avoir une connaissance fine de la procédure québécoise d'évaluation environnementale en action. De retour en France depuis plusieurs années, il avait, en outre, toute l'aptitude nécessaire pour analyser la situation québécoise au travers de la lunette des enjeux que pose en France la mise en œuvre de cette procédure. D'où un regard croisé tout-à-fait original.

Au-delà des particularités des contextes culturels et juridiques, deux éléments principaux sont communs à chacune de ces procédures d'évaluation environnementale : la réalisation d'une étude des impacts sur l'environnement des projets, (étude qui se veut systématique et loge à l'enseigne du modèle rationnel), et l'implication, dans des stratégies participatives, des publics touchés par ceux-ci. De la dialectique entre ces deux éléments et de leur arrimage résultera une pratique d'aménagement vraiment significative ou, à l'inverse, marginale. Ainsi, la qualité de la participation publique qu'une procédure d'évaluation environnementale permet, fait qu'elle incorpore une validation significative des données produites, et surtout, qu'elle porte sur les enjeux réellement significatifs du projet et se traduit par une intégration progressive des considérations environnementales au sein des stratégies planificatrices des maîtres d'ouvrage, ce qui est l'objectif ultime de ces procédures. En l'absence de mécanisme participatif crédible, l'évaluation environnementale est hélas trop souvent réduite à des études alibis ou à des justifications *a posteriori*.

Olivier Soubeyran fait ressortir, à juste titre, l'importance et l'originalité des mécanismes québécois d'audiences publiques ainsi que le rôle prééminent qu'y jouent le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et ses commissaires. Deux remarques doivent être formulées pour bien comprendre cette analyse.

- Tout d'abord, il y a, au Québec, absence de tribune alternative où un examen véritable des politiques et programmes ayant trait à l'aménagement du territoire aurait pu prendre place. Cette absence explique, en partie du moins, la polarisation de l'attention du public et des efforts des groupes d'environnementalistes qui s'est effectuée autour de ces audiences. De même est-elle, à notre avis, une cause de la grande place accordée dans ces audiences à la justification des projets.

- Si le Québec est un vaste territoire, sa population n'est pas très élevée. L'expertise y est, somme toute, limitée et concentrée dans les grands centres urbains; de plus, elle est souvent reliée directement aux grands maîtres d'ouvrage. Pour faire contrepoids et asseoir la crédibilité puis la légitimité du processus, les commissions du BAPE ont été appelées à jouer un rôle plus actif que ce ne fut le cas dans d'autres contextes. Aux U.S.A., par exemple, les moyens techniques et financiers dont disposaient les groupes remettant en question certains projets leur permettaient de faire directement un contrepoids efficace à l'expertise du maître d'ouvrage.

Malgré cette importance acquise au fil des audiences ou peut-être justement à cause de celle-ci, la position du BAPE s'est fragilisée, comme le mentionne Soubeyran, et le statut de l'évaluation environnementale «à la québécoise» apparaît aujourd'hui à plusieurs, carrément précaire. Les projets de réforme de la procédure qui se succèdent depuis quelques années, sans avoir été menés à terme cependant, avaient l'objectif avoué de réduire les «irritations» qu'elle suscite dans l'optique tant des maîtres d'ouvrage que de l'appareil d'Etat et du politique; avec une résultante commune, une réduction de la portée de la participation publique.

Il faut dire que le contexte a évolué et que la cause de la participation publique ne mobilise plus autant que dans les années quatre-vingts. Et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, des changements technologiques rendent impérieuse la révision d'une approche qui avait été conçue essentiellement en rapport avec des grands projets publics d'équipement, surtout en milieux dits «naturels». Par exemple, dans le secteur énergétique, contrairement aux méga-projets des années passées, l'heure semble maintenant à la production par des micro-centrales, des unités dont la capacité les situe en deça des seuils prévus d'assujettissement dans la procédure. Tout comme l'interconnexion accrue entre les producteurs nord-américains d'électricité place la justification des projets dans une perspective différente.

Sur un autre plan, au Québec comme ailleurs, la récession économique se traduit par un appui beaucoup plus fort de la population à toute action susceptible d'engendrer un quelconque développement économique. Et, il faut l'avouer, s'est produit un certain essoufflement pour ne pas dire une certaine lassitude de la population face à une multiplication tous azimuts d'audiences dans des projets d'aménagement ; là réside, selon nous, l'explication de la facilité avec laquelle la nouvelle administration de la Ville de Montréal a pu rayer de la carte une procédure de consultation publique sur les grands projets d'aménagement urbain, procédure qui s'inspirait fortement de l'approche québécoise d'évaluation environnementale.

L'approche que décrit bien Olivier Soubeyran en est donc à une étape critique; son environnement est des plus turbulents. Il faudra voir la tournure qu'elle prendra dans les mois à venir. Enfin, pour revenir sur l'intérêt du regard croisé, les considérations qu'apporte Soubeyran dans sa conclusion et ayant trait à l'approche française suggèrent des pistes intéressantes de recherche aux administrateurs et aux chercheurs québécois, cette fois. En particulier, les expériences françaises sur la concertation en amont pour les grandes opérations publiques d'aménagement seront sûrement riches d'enseignements pour l'évaluation de programmes et de politiques, maintenant un enjeu important au Québec.

Michel Gariépy
Doyen
Faculté de l'aménagement, Université de Montréal

L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée

Olivier Soubeyran

(en collaboration avec Vincent Berdoulay)

Centre de Recherche «Société, Environnement, Territoire»

(U.P.P.A./C.N.R.S. - URA 911)

Pau, 1995

Introduction

Les débats entourant en France les diverses façons de conduire l'enquête publique et de cerner adéquatement les enjeux environnementaux ont souligné le besoin de mettre en perspective les pratiques françaises à la lumière des expériences étrangères. Tout particulièrement, l'évaluation environnementale telle que pratiquée au Québec depuis le début des années 1980 semble riche d'enseignements. Sa connaissance, les critiques qu'elle a pu susciter et la difficile conjoncture qu'elle rencontre aujourd'hui, nous semblent donc intéressantes à cerner, à préciser et à analyser.

Ainsi, depuis peu en France, de plus en plus de réflexions invoquent le modèle québécois d'évaluation d'impact sur l'environnement. Le rapport Bouchardeau (décembre 1993) sur l'enquête publique y fait d'ailleurs explicitement référence. De son côté, la Compagnie des commissaires enquêteurs porte à la connaissance de ses membres le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE), pivot de la procédure québécoise. En quoi consiste donc cette dernière et quelle peut en être sa portée ?

Rappelons d'abord que c'est en 1975 (un an avant la France) que le Québec se dote d'une procédure instituée d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Son effet ne va cependant réellement se

faire sentir qu'à la suite du vote en 1978 des amendements apportés à la loi sur la qualité de l'environnement. S'inspirant de l'expérience fondatrice commencée aux Etats-Unis à partir de la promulgation le 1er janvier 1970 de la loi sur la politique nationale en matière d'environnement (National Environmental Policy Act), les dispositions législatives et réglementaires québécoises s'inscrivent bien dans une démarche planificatrice globale que les enjeux environnementaux permettent de susciter en Amérique du Nord. La pratique de l'évaluation environnementale y a donc très vite acquis une portée tout à fait intéressante pour la régulation et l'intervention en aménagement du territoire.

Il est d'ailleurs un domaine de la planification où la pratique de l'évaluation environnementale semble pouvoir donner un contenu effectif qui dépasse la simple invocation de beaux principes ou la formulation de vœux pieux : c'est celui du développement durable. L'effet territorial des procédures d'évaluation environnementale paraît y jouer un rôle essentiel. Les pages qui suivent y insisteront, tant les enjeux contemporains tournent autour de l'articulation difficile à établir entre environnement, développement et aménagement.

Si on la compare à la procédure qui a cours aux Etats-Unis, celle qui a été développée au

Québec s'en démarque au moins sur trois aspects essentiels, (Gariépy et al. 1986) qui en font tout l'intérêt du point de vue français. Elle repose en effet sur :

- une liste explicite des catégories de projets assujettis à la procédure ;
- une implication du ministère de l'Environnement dans la gestion de la procédure ;
- un mécanisme éventuel d'audiences publiques, mis en place après la production

de l'étude d'impact et géré par un organisme public mis en place en 1979, le BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement).

L'étude ici présentée décrira donc, de façon analytique, la procédure d'évaluation environnementale, avant d'en dresser un bilan en termes d'atouts et de lacunes. Suivra un examen de l'évolution actuelle, dont les implications pour la pensée planificatrice semblent très importantes.

1. La procédure d'évaluation

Placée sous la responsabilité directe du ministre de l'Environnement, la procédure a un double rôle : d'une part, de surveiller et de préserver la qualité de l'environnement, et d'autre part, de conseiller le gouvernement en matière d'environnement (article 2). Elle s'inscrit dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Les schémas ci-après illustrent le déroulement de la procédure. Six étapes, que nous allons maintenant décrire, la caractérisent.

■ 1.1. La directive

Elle s'inscrit dans trois temps forts: le dépôt de l'avis de projet, l'élaboration de la directive en consultation avec les autres ministères, enfin sa transmission par le ministre.

• Le dépôt de l'avis de projet :

Le promoteur remet au ministre de l'Environnement un avis de projet. L'avis de projet doit mentionner, entre autres, «la localisation, l'objectif et la justification, la description et le calendrier de réalisation. Il doit décrire également le milieu dans lequel s'insère le projet, soit aquatique, agricole, urbain ou autres» (Renaud, 1994, p.75).

A cette étape, le ministère vérifie si le projet est assujéti ou non au règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. L'article 2 énumère 24 catégories de projets soumis au processus. On peut les résumer comme suit :

• Projets de type linéaire :

- routes et infrastructures routières ;
- routes forestières et énergétiques ;

— gares, terminus ferroviaires, chemin de fer ;

— lignes de transport ou postes de transformation électrique ;

• Projets de type hydrique :

— barrages ou digues ;

— dragages, creusages, remplissages et redressements d'un cours d'eau ;

— ports ou quais ;

— centrales d'énergie hydro-électrique ;

• Autres projets :

— élimination et traitement des déchets dangereux ;

— production animale ;

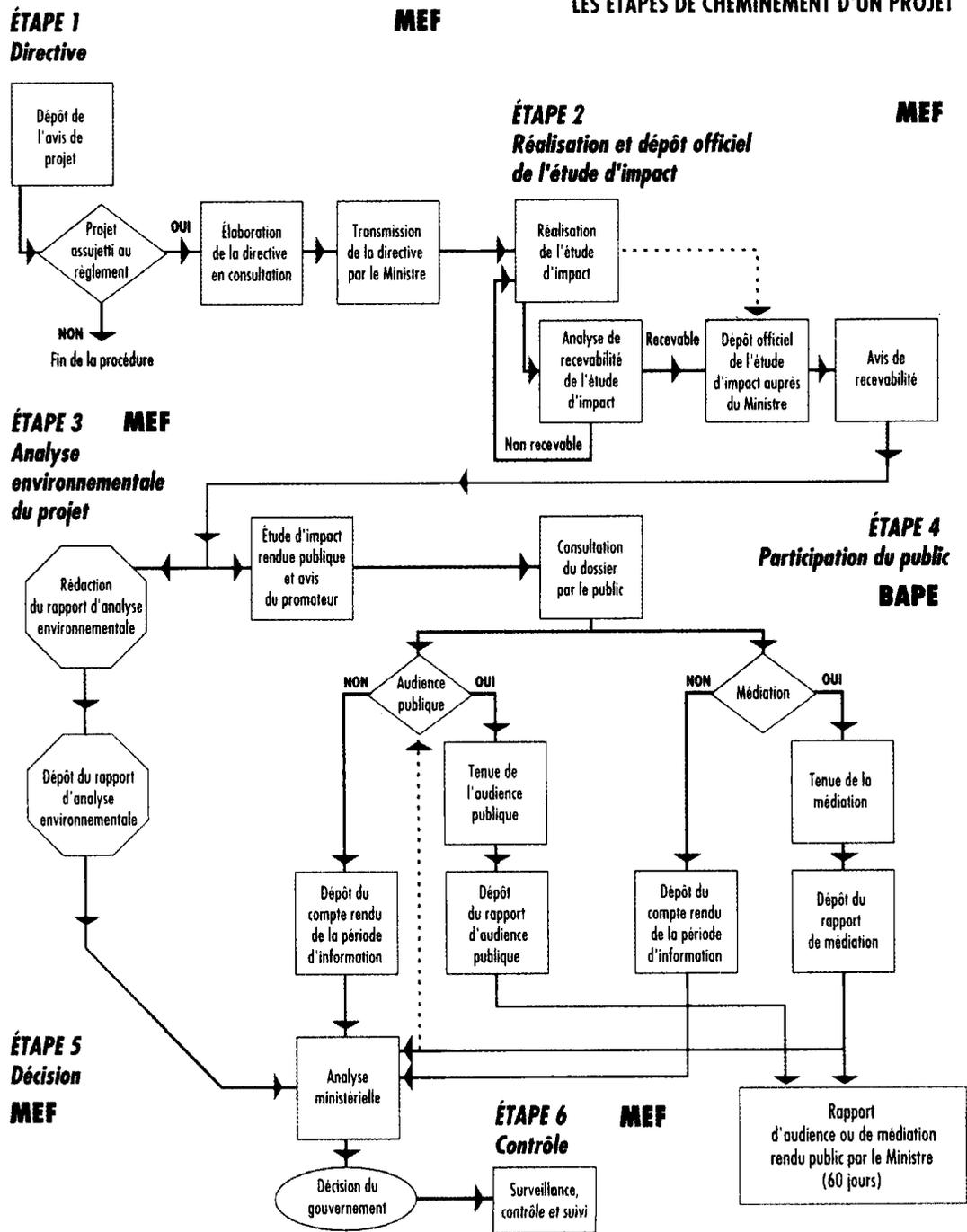
— pulvérisation aérienne de pesticides.

Si le projet est assujéti, le ministre de l'Environnement enclenche alors le processus en demandant à la Direction de l'évaluation environnementale, responsable de l'application et de la coordination du processus d'impact, d'élaborer une directive.

• L'élaboration de la directive :

Le ministère de l'Environnement fait alors parvenir au promoteur une directive préliminaire pour la réalisation de l'étude d'impact. Cette directive s'élabore sans consultation aucune avec le public, uniquement avec les autres ministères impliqués dans la procédure (ce qui dépend de la nature de chaque dossier).

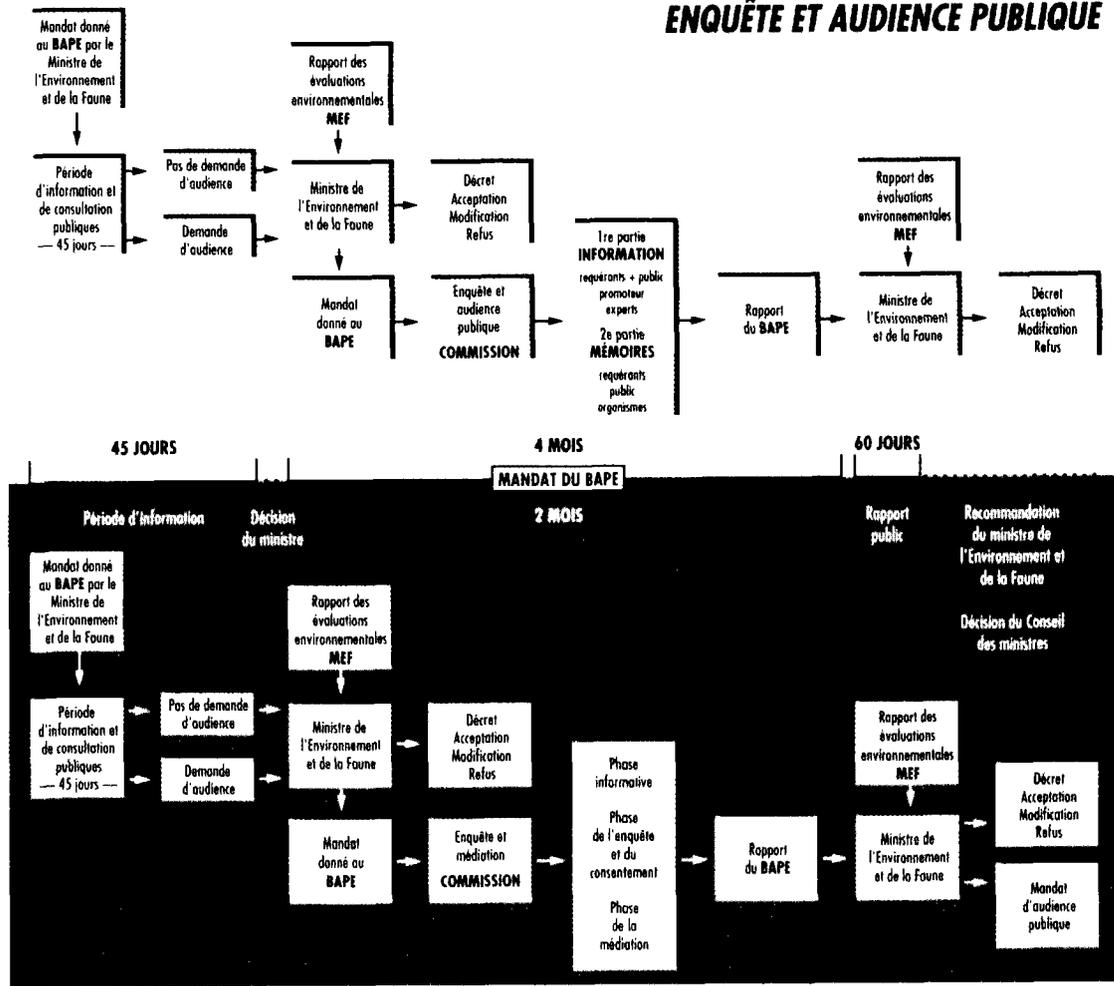
LES ÉTAPES DE CHEMINEMENT D'UN PROJET



Source : Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Tous droits réservés. (Publié dans ECODESION N° 14).

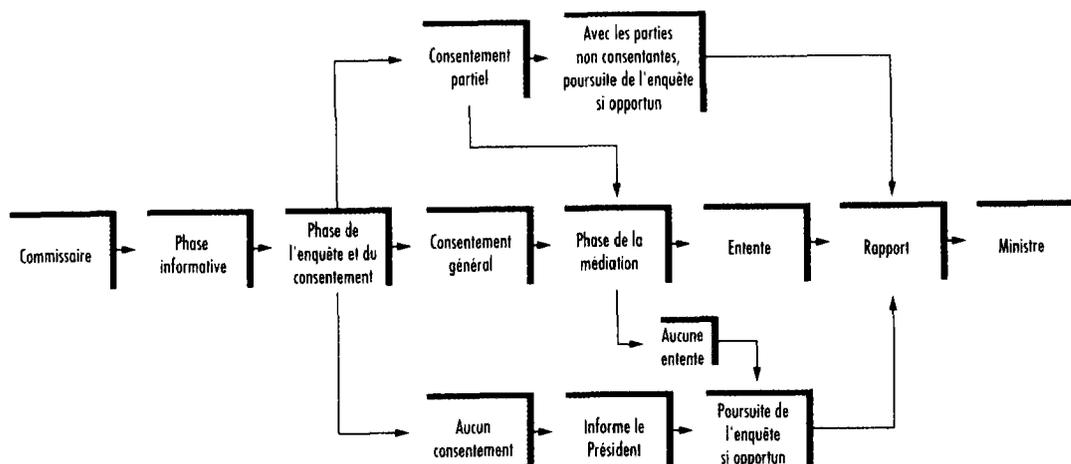
CHEMINEMENT D'UN PROJET AU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

ENQUÊTE ET AUDIENCE PUBLIQUE



Source : Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Tous droits réservés. (Publié dans ECODESION N° 14).

PHASES DE LA MÉDIATION



Source : Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Tous droits réservés. (Publié dans ECODESION N° 14).

-
- **La transmission de la directive par le ministre :**

Le ministre émet formellement la directive au promoteur, stipulant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact [E.I.] à préparer.

■ 1.2. Réalisation et dépôt officiel de l'E.I.

On distingue quatre moments qui, alternativement, touchent à la responsabilité du promoteur, puis du ministère.

- **La réalisation de l'étude d'impact** (sous la responsabilité du promoteur) :

Selon les termes du règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., c.Q-2, r.9), la partie III précise que toute étude d'impact sur l'environnement peut traiter des paramètres suivants :

- a) Une description du projet, y compris notamment les objectifs poursuivis, le lien avec les schémas d'aménagement, les plans d'urbanisme et de zonage ainsi que le zonage agricole et les aires retenues pour fins de contrôle au sens de la Loi sur la protection du territoire agricole.
- b) Un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet, y compris notamment la flore, la faune, les communautés humaines, le patrimoine culturel, archéologique, les ressources agricoles et l'usage que l'on fait des ressources du milieu.
- c) Une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement.
- d) Un exposé des différentes options du projet et les raisons justifiant le choix de l'option retenue.

- e) Une énumération et une description des mesures de réduction et de prévention des répercussions du projet sur l'environnement.

- **L'analyse de recevabilité de l'étude d'impact** (sous la responsabilité du ministère de l'Environnement).

Quinze copies sont envoyées à la Direction des évaluations environnementales, qui en fait l'analyse en consultant les autres ministères. A ce stade, des compléments éventuels d'informations peuvent être demandés au promoteur. Celui-ci est tenu d'y répondre.

- **Le dépôt officiel de l'étude d'impact auprès du ministre** (sous la responsabilité du promoteur) :

Lorsque le promoteur juge que son document est satisfaisant, il le dépose officiellement auprès du ministre de l'Environnement. Trente exemplaires sont déposés, ainsi que leur résumé. Ce dépôt s'accompagne d'une demande de certificat d'autorisation.

- **L'avis de recevabilité** sous la responsabilité du ministère :

Préparé par la Direction de l'évaluation environnementale, une fois reçue l'étude d'impact, l'avis doit donner un éclairage suffisant au ministre pour qu'il puisse décider si l'étude d'impact peut être rendue publique pour fins d'information et de consultation.

■ 1.3. L'analyse environnementale du projet (sous la responsabilité du ministère de l'Environnement)

A partir du moment où le promoteur a rendu son étude d'impact et pendant le déroulement de l'audience publique (dont la période est de 45 jours), la Direction des évaluations environnementales produit un rapport en concertation avec les autres ministères concernés. Ce rapport, destiné au sous-ministre de l'environnement, doit permettre de répondre aux questions suivantes.

Le projet est-il en accord avec les lois, les règlements et les politiques du gouvernement ? Quel est l'opportunité de réaliser le projet, compte tenu de ses impacts sur l'environnement et de sa justification ? Le promoteur a-t-il retenu l'option de moindre impact ? La solution retenue est-elle satisfaisante du point de vue environnement ?

■ 1.4. La participation du public (sous la responsabilité du BAPE)

Le BAPE constitue une spécificité de l'évaluation environnementale québécoise qui mérite quelques précisions. En décembre 1978, avec l'adoption de la loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement, était institué le **Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE)**, avec précision de sa nature, son rôle, et son champ d'intervention (L.Q., 1978, c. 64 et R.R.Q., c. Q-2, r. 9).

Ces derniers ont, en une quinzaine d'années, évolué. Un des moteurs principaux et récent de leur évolution fut le «**Rapport Lacoste**», sur lequel nous reviendrons. Le projet de loi 61 adopté en décembre 1992 et modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement reprendra certaines de ses recommandations. Mais avant de voir les leçons du Rapport Lacoste, puis les difficultés récentes du BAPE à préserver sa légitimité, il est évidemment nécessaire de comprendre ce qu'il est, et la procédure actuelle par laquelle il met en œuvre la participation du public.

Le BAPE est un organisme public, consultatif, qui relève exclusivement du ministre de l'Environnement. Il est permanent, bien qu'une partie seulement des commissions comportent des commissaires permanents. Il se compose d'au moins cinq membres, nommés par le conseil des ministres pour un mandat de 5 ans et possédant l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C37). Les articles 31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoient que la majorité des mandats du BAPE s'exer-

cent à l'intérieur du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement portant sur les projets assujettis par cette loi.

Deux tâches touchant la participation du public lui sont alors confiées. Tout d'abord, il assume un rôle de consultation et d'information auprès du public sur différents projets assujettis à la procédure d'évaluation (comme par exemple la construction de route ou de barrages hydroélectriques, de travaux de dragage ou de remblayage). Ensuite, et toujours à la demande du ministre, le BAPE procède à des enquêtes et éventuellement à des audiences. Dans cette seconde tâche, il y a en fait trois cas de figure: des enquêtes seulement, des enquêtes et médiations (depuis 1992), enfin, des enquêtes et audiences publiques. Ce dernier cas de figure, qui représente les deux tiers de l'expérience du BAPE (soit une soixantaine de projets) depuis une quinzaine d'années, est celui qui nous rapproche le plus du processus d'enquête publique française.

Enfin, une troisième tâche incombe au BAPE, celle de rédiger un rapport d'analyse du projet, complété de ses propres recommandations, et remis au ministre. Comme l'écrit P. Renaud (1994, p. 74), ce rapport devrait constituer par là-même «un éclairage important dans la prise de décision gouvernementale» et être «le reflet authentique des opinions exprimées par les personnes, groupes ou municipalités concernés par le projet». Mais cette position, exprimée par un commissaire enquêteur qui tente d'asseoir l'objectivité du BAPE face aux critiques dont il est actuellement l'objet, tout en étant compréhensible, ne rend finalement pas justice à l'efficacité et à l'intérêt de cet organisme. Il peut en effet, avoir un rôle éminemment plus actif de mise en synergie des positions initiales, en provoquant un travail de réflexion sur leur cohérence interne (y compris de celle du promoteur) et en les mettant à l'épreuve, tout en étant confronté au

problème de la traduction. Il acquiert ainsi une capacité à faire évoluer les enjeux, leur formulation, et finalement l'économie du projet. Quand bien même on trouverait cette perspective à son tour louable mais risquée ou utopique, il faut bien voir que cette velléité d'obtenir «un reflet authentique des opinions», si elle est prise au sérieux, donne au BAPE une dimension maïeutique. Ce qui, on en conviendra, le ramène à la mission active précédemment évoquée.

Enfin, le BAPE peut se voir confier des mandats spéciaux relatif à l'évaluation environnementale de «politiques et programmes». Dans ce cas, les audiences dites «génériques» dépassent de loin les délais réglementaires pour les projets. Elles restent cependant exceptionnelles. Jusqu'à ce jour, deux furent réalisées (une sur les déchets dangereux en 1989-90 et une autre sur les forêts. Ainsi, le rapport produit, «Forêt en santé», inclut 73 propositions tirées des 40 séances publiques (réparties sur les deux parties de l'audience) et des 203 mémoires déposés. Ce succès populaire n'est pas sans lien avec la rhétorique du développement durable très en vogue actuellement et sur laquelle nous reviendrons ci-après. Le BAPE estime avoir «transmis au gouvernement les demandes et les espoirs des citoyens qui veulent préserver pour les générations futures une forêt durable, saine, polyvalente et sociale».

La loi 61 de 1992, et en particulier la section IV.1, consacre l'importance de ce type d'audience. Cependant, si la réforme de la loi a bien été sanctionnée, elle n'est toujours pas en vigueur faute de décret. Mais examinons maintenant de plus près les trois moments-clés de la procédure (1-information/consultation, 2 enquêtes/médiation/audience, 3-rapport),

— **La période d'information et de consultation publique :**

Le promoteur doit faire paraître un avis public sur le projet dans un quotidien et un hebdomadaire de la région concernée, ainsi que dans un quotidien de Montréal et de Québec. Par ailleurs, le BAPE émet un communiqué de presse pour informer les médias du dossier.

Cette période dure 45 jours. L'étude d'impact et autres documents pertinents sont déposés dans toutes les localités touchées par le projet, ainsi que dans les locaux permanents du BAPE à Montréal et à Québec et dans deux bibliothèques universitaires. De même, toutes les organisations qui en ont fait la demande, reçoivent également la documentation. Durant cette période, un registre est mis à la disposition du public pour recevoir les questions, demandes d'informations supplémentaires, et surtout les demandes d'audiences publiques. Le BAPE est alors tenu, par son chargé de projet, de répondre — mais seulement à but informatif — aux précisions demandées par le public.

«Les professionnels du bureau se rendent dans la région concernée par le projet afin d'informer les intéressés sur le processus d'évaluation/environnementale et sur le rôle du BAPE» (Renaud, 1994, p. 76). Dans la majorité des cas, le promoteur assiste aux séances d'information «et peut être mis à contribution pour répondre à certaines interrogations suscitées par le projet. Il faut noter que durant cette période d'information et de consultation publiques, il n'y a pas de droit de réplique qui soit accordé, seulement un droit de rectification de faits inexacts. Autrement dit, ce n'est pas à cette étape de la procédure que peut s'engager le débat public. Si, à l'issue de cette étape, aucune demande de tenue d'audience n'a été formulée, le BAPE fait rapport au ministre de l'Environnement de l'intérêt et les préoccupations soulevés par le projet lors de la période d'information. Cette note qui ne comporte pas de recommandation est acheminée pour décision au Conseil des ministres par le ministre de l'Environnement.

Dans le cas contraire (et prévu par la loi), parallèlement au rapport du BAPE, parvient directement au ministre une ou des demandes d'audience publique faite par une personne, un groupe ou une municipalité. Toute demande doit être «écrite, motivée et faire état de l'intérêt du demandeur eu égard au milieu touché par le projet» (articles 31.9.6-7-89). Après l'analyse du dossier (comprenant le rapport du BAPE, le rapport de la Direction de l'évaluation environnementale), et à moins que le gouvernement ne juge la demande d'audience «frivole», le ministre a alors le choix d'ordonner la tenue d'une audience publique ou de procéder à une médiation. Dans les deux cas, le BAPE reçoit du ministre le mandat de procéder, dans le respect des règles de procédure relative au déroulement des audiences publiques (R.R.Q., 1981, c.Q-2, r.19).

— L'enquête et l'audience publique :

Le président du BAPE forme une commission, dont l'importance varie entre 2 et 5 membres, chargée de l'exécution du mandat. Elle comprend des membres permanents du bureau, lorsque toutefois le nombre de dossiers menés simultanément par le BAPE le permet, auquel on adjoint des membres extérieurs choisis pour leurs connaissances liées au projet soumis (souvent des universitaires, avocats ou ingénieurs). La présidence de la commission est généralement assurée par un membre du BAPE, afin de créer un effet «mémoire». Cette commission, une fois nommée, a quatre mois pour tenir les audiences publiques et remettre son rapport au ministre.

L'audience elle-même se déroule en deux phases distinctes séparées par un délai d'au moins 21 jours entre elles (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 19). C'est-à-dire que l'on laisse, suite à la première phase, un minimum de trois semaines aux citoyens, groupes ou organismes pour rédiger leur mémoire ou leur intervention orale.

Ainsi que le précise P. Renaud (1994, p. 77), cette première phase est «consacrée à la recherche active d'information sur le projet, devant permettre aux participants de mieux comprendre le projet et ses impacts». Durant les séances publiques où le promoteur accompagné de ses experts, les requérants, les organismes et les ministères concernés sont amenés à directement exposer leur argumentaire à la commission du BAPE. Toute personne du public peut adresser des demandes d'information au promoteur. La commission doit, de son côté, s'assurer de la qualité des réponses fournies par celui-ci. Elle peut également poser des questions touchant à la compréhension du projet et de ses effets possibles sur l'environnement, quitte à sonder la cohérence des données et argumentaires en présence. Le débat public s'enclenche, la commission, pour sa part, s'assurant «de maintenir un climat de respect mutuel de tous et une gestion équitable du processus de consultation et d'enquête». De nouveau, cet avis autorisé de P. Renaud (1994, p.77) ne nous donne que la version transparente et relativement passive de BAPE. Quoi qu'il en soit, cette première phase s'achève lorsque toutes les questions sont épuisées..., ou lorsque la commission décide d'y mettre un terme.

La seconde phase de l'audience (3 semaines minimum après la fin de la première phase) est consacrée à la présentation des mémoires écrits ou oraux. Non seulement les requérants, mais tous les participants à l'audience peuvent présenter un mémoire. La commission entend toute personne qui voudrait rectifier des faits ainsi soulevés.

— L'enquête et la médiation :

S'appuyant sur l'article 6.3 de la loi, le ministre peut choisir de confier un mandat au BAPE d'enquête et de médiation. Cette fois-ci, le délai pour le bureau est réduit de 4 à 2 mois. Il faut remarquer que, s'il appartient seul au ministre de décider, suite à la période d'information et de consultation, de

confier au BAPE un mandat d'audience ou au contraire de médiation, «les requérants conservent leur droit à une audience publique» (Renaud, 1994, p.77). Autrement dit, si la médiation échoue, on n'évite pas la phase, plus risquée pour le promoteur, d'enquête et d'audience. En fait, les termes de la loi ne recourent pas tout à fait l'interprétation de P. Renaud. L'article 31.9.8. stipule seulement que «le ministre peut, si le projet a fait l'objet d'une médiation et que celle-ci n'a pas donné les résultats attendus, requérir le bureau de tenir ultérieurement une audience publique». La pratique démontre que jusqu'à présent les demandes d'audience sont le plus souvent respectées.

Dès réception du mandat, le président du BAPE nomme un commissaire «médiateur» qui aura donc 2 mois pour opérer et remettre son rapport au ministre. Il n'a ni le pouvoir ni la mission d'imposer une décision. Son rôle se limite, avec les parties prenantes, «à la recherche et à l'identification des points de convergence et de divergence afin de parvenir à élaborer des solutions possibles» (Renaud, 1994, p.77)

Trois phases sont distinguées par le bureau.

La phase informative : le commissaire rencontre individuellement les parties prenantes afin de les mettre au courant du déroulement de la procédure. Observons que dans les cas de ministères, d'organismes privés ou publics et de groupes, le porte-parole désigné doit être délégué officiellement et être habilité à prendre des décisions.

La phase de l'enquête et du consentement : les parties sont invitées à présenter leur position et les enjeux de discussion ou de négociation. Si des informations supplémentaires sont souhaitées, on s'entend sur les sources d'information qui seront utilisées. Le médiateur travaille avec les parties à la formulation d'un plan d'action qui structurerait la phase de médiation. Si cette opération est réussie, autrement dit, s'il y a un consentement à la médiation, on entre dans la troi-

sième phase (la médiation proprement dite). Précisons que le consentement peut ne venir que d'une partie des acteurs. Pour eux, il y aura phase de médiation. Pour les autres (les parties non consentantes), il peut y avoir la poursuite de l'enquête. Il se peut enfin que cette phase de l'enquête et du consentement échoue pour les parties. Le commissaire en informe le Président du Bureau par écrit et poursuit son enquête afin d'éclairer le ministre. La question que l'on peut alors se poser est de savoir si le rapport du commissaire (comprenant notamment l'exposé des raisons qui l'ont amené à conclure à l'impossibilité de la médiation) pourrait permettre au ministre de juger la phase d'audiences publiques inutile.

La phase de médiation : Les séances de médiation sont conduites par le commissaire, étant entendu que ce sont en dernière instance les différentes parties prenantes qui prennent la décision finale. «A la dernière rencontre prévue, le promoteur dépose ses engagements et le commissaire enquêteur invite les requérants à signer une lettre précisant le retrait de leur demande d'audience publique. Cette lettre est transmise au ministre de l'Environnement et de la Faune par le président du Bureau» (Renaud, 1994, p. 78).

■ 1.5. La décision (responsabilité du conseil des ministres)

Une fois la phase de médiation ou d'audiences publiques achevée, la commission rédige son rapport d'analyse du projet et le communique au Président du BAPE, le transmettant alors au ministre de l'Environnement. Ce dernier doit le rendre public dans les soixante jours suivant sa réception (article 6.7 de la Loi sur la qualité de l'environnement). Le ministre transmet le rapport du BAPE avec ses propres recommandations au Conseil des ministres qui prendra la décision finale sur la demande d'autorisation. Pour aider le ministre de l'Environnement dans la formulation de ses recommandations, on se souvient qu'il est aussi en possession du rap-

port d'analyse environnementale remis à son sous-ministre et préparé par ses services.

Ce rapport a pour objet «d'analyser l'étude d'impact du point de vue technique afin de s'assurer que le projet est acceptable sur le plan environnemental en regard des objectifs poursuivis par le promoteur» (Renaud, 1994, p. 76).

La décision, une fois prise par le conseil des ministres, est communiquée au promoteur par le ministre de l'Environnement (article 3.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement). Copie de la décision est envoyée à tous les groupes et personnes qui ont fait des présentations à l'audience.

Plans et devis du projet sont soumis par le promoteur au ministère qui s'assure de leur conformité relativement aux décisions prises par le conseil des ministres avant de délivrer le certificat d'autorisation du projet (article 22). Signalons enfin que les directions régionales du ministère de l'Environnement vérifient si les autorisations émises sont bien respectées lors des phases de construction et d'exploitation du projet.

■ 1.6. Le contrôle postérieur aux autorisations gouvernementales

En 1988, le Rapport Lacoste précisait que si cette ultime étape ne figurait pas explicitement dans la loi et les règlements relatifs à la procédure (ce qui est actuellement toujours le cas), elle n'en demeure pas moins importante dans la pratique, car c'est elle qui permet d'apprécier la portée réelle de la procédure et, si possible, de l'améliorer.

Le Rapport Lacoste souligne deux types de contrôle sous la responsabilité du promoteur. Il y a d'une part, la surveillance environnementale du projet. Elle concerne la phase des travaux de construction et d'exploitation qui doit respecter les normes techniques et environnementales présentées dans l'étude d'impact. D'autre part, il y a le suivi environnemental proposé par le promoteur dans

l'étude d'impact: il concerne beaucoup plus le domaine des connaissances et la comparaison entre les effets attendus et constatés, l'efficacité des mesures de mitigation et l'identification d'impacts inattendus. Cette idée, très intéressante dans son principe car elle vise à améliorer les connaissances et les méthodologies d'évaluation environnementale, a du mal à entrer dans les mœurs. Il y aurait selon certains, quelque inertie, non pas tant de la part du promoteur, mais de celle des services du ministère. Ceux-ci auraient parfois tendance à penser que l'élaboration de directives doit reposer sur des connaissances encyclopédiques, ce qui fait que, pour chaque projet, tout est à recommencer. Pour le promoteur, cela implique un coût très élevé en études d'impact (plusieurs millions de dollars pour certains grands projets de l'HydroQuébec). On comprend alors que l'étape du suivi environnemental, suggérant que l'on puisse arriver à développer un modèle des conditions de l'action sur un milieu, rencontre les faveurs des promoteurs.

Cette première partie s'est donc limitée à la description du processus québécois d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux, avec en son centre la mise en œuvre de la participation du public. Nous pouvons maintenant pousser plus avant son analyse et son évaluation. Quels sont les problèmes qui se sont posés à cette procédure ? Quelles ont été les étapes de leur formulation et les recommandations qui s'en sont suivies ? De quelle manière celles-ci ont-elles pesé sur l'évolution de la procédure ? Aujourd'hui même, où en est la procédure d'évaluation ? Contribue-t-elle significativement à la conduite des grands projets en aménagement ? Le BAPE et la participation du public s'en trouvent-ils renforcés ?

A toutes ses questions, nous allons proposer des éléments de réponse. Quoique partiels, ils nous paraissent néanmoins utiles pour nourrir une réflexion qui puisse être féconde sur les méthodes d'approche françaises.

2. Bilan de la procédure et perspectives

■ 2.1. Quelques remarques sur l'assujettissement et la territorialisation

Commencer à donner un peu de «chair» à cette sèche description de procédure, commencer à évaluer la portée de celle-ci ainsi que ses enjeux critiques, c'est d'abord se pencher sur le problème de sa frontière, c'est-à-dire celui de l'assujettissement des projets. Est-ce que, au delà du type d'assujettissement fixé par le règlement, les catégories de projets soumises à la procédure forment un tamis suffisamment efficace ? La réponse est évidemment négative. C'est d'ailleurs le talon d'Achille de toute procédure, mais là où se logent également des possibilités d'amélioration. Nous y reviendrons dans un instant, pour souligner non pas tant les propositions émises depuis longtemps que la difficulté à les appliquer.

— Limites territoriales

Mais auparavant, qu'il nous soit permis de faire une observation. En France, nous n'ignorons pas l'étroite imbrication existant entre l'assujettissement des projets et ses conséquences du point de vue du territoire. Mais pour le Québec, l'assujettissement à la procédure est un enjeu territorial d'une grande importance, se jouant à des échelles qui nous sont peu communes. Or, la présentation très éclairante et très synthétique de «l'expérience québécoise de participation en matière environnementale» faite par P. Renaud (1994) semble avoir fait l'impasse sur cet aspect important de l'assujettissement. Celui-ci est fonction du type de territoire, suivant qu'il s'agit du Québec méridional ou des territoires ayant fait l'objet de conventions avec les Autochtones. Le Québec méridional est, pourrait-on dire, l'espace «moderne», humanisé, où se situe la grande majorité des projets soumis à la procédure et se rencontrant dans toute leur diversité. Il s'agit

également pour nous d'un espace relativement comparable au cas français (type d'occupation humaine, type de projet, enchevêtrement des lois qui s'y appliquent).

Les territoires plus au nord, se situant grossièrement au delà du 50^{ème} parallèle, immenses, sont en bonne partie sous convention avec les Autochtones. Les enjeux géostratégiques y sont considérables, touchant non seulement les richesses naturelles (hydroélectricité, bois) et les concessions américaines, mais aussi, par le biais du droit des Autochtones et des divers champs de compétence environnementale, aux luttes d'ingérence territoriale entre les niveaux fédéral et provincial (avec comme fer de lance, au niveau provincial, les projets de l'Hydro-Québec). Il s'agit là d'un dossier extrêmement sensible : les luttes de compétence territoriale se jouent en partie sur le terrain des prérogatives environnementales.

Pour sa part, le BAPE n'y est pas convoqué, puisque sa compétence territoriale s'arrête précisément à la limite du 50^e parallèle. Donc, il n'intervient pas dans les procédures environnementales concernant les territoires conventionnés du Nord. C'est sans doute la raison pour laquelle l'article de P. Renaud, traitant plus particulièrement du rôle du BAPE dans l'évaluation d'impact, a fait l'impasse sur ce problème. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit absent dans les rapports sur l'évaluation de la procédure.

Ainsi, celui de la Commission parlementaire de 1992 stipule, dans sa recommandation sur ce qu'elle appelle pudiquement «l'harmonisation des juridictions voisines», «que le Québec occupe pleinement le champ des évaluations environnementales, notamment en ce qui concerne les grands projets industriels, afin de préserver sa juridiction contre

les empiétements du gouvernement fédéral» (Commission parlementaire, 1992, p.63). Sans vouloir entrer dans la complexité du dossier, notons que cet enjeu est on ne peut plus actuel. Un communiqué de presse du cabinet du ministre de l'Environnement du 12 mai 1995 annonce que les grands projets industriels dans le Nord seront assujettis à la procédure québécoise. En conséquence, cette décision permettra au Québec d'occuper tout le terrain pour contrer l'offensive fédérale qui se dessine depuis l'entrée en vigueur de sa propre Loi C-13 sur l'évaluation environnementale.

Ceci étant dit, le problème de l'assujettissement n'est évidemment pas réductible à ce que nous venons d'évoquer. En fait, deux types de problèmes ont été depuis longtemps identifiés.

— Projets concernés

Le premier est que certains types de projets ne sont pas, ou n'étaient pas, soumis jusqu'à tout récemment, malgré les recommandations des rapports d'évaluation de la procédure (Lacoste 1988, Commission parlementaire 1992), tels ceux de gestion des déchets et des sites d'enfouissement sanitaire, les projets récréotouristiques et les projets de nouveaux parcs industriels (Commission parlementaire 1992, p. 53).

D'autres catégories de projets, tout en étant soumis en théorie à la procédure, y échappent en pratique, les articles et paragraphes leur correspondant n'étant toujours pas entrés en vigueur. Ainsi, en est-il des paragraphes g, n, p, et le second alinéa du paragraphe j de l'article 2 du règlement sur l'évaluation et l'examen d'impacts sur l'environnement. Ils concernent non seulement la construction de routes sur 300m ou plus et à moins de 60m des rives d'un cours d'eau, mais surtout la construction d'usines (alumineries, cimenteries), l'ouverture et l'exploitation subséquente d'une mine et la construction d'un gazoduc d'une longueur de plus de deux kilomètres. Cette situation n'a pas

échappé au Rapport Lacoste (1988), qui recommande qu'on y remédie au plus vite. En avril 1992 pourtant, elle n'avait toujours pas évolué: on retrouve exactement la même recommandation dans le rapport final de la Commission parlementaire de l'Aménagement et des Équipements, chargée d'étudier la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. La Commission recommande en effet, qu'entrent en vigueur les paragraphes et l'alinéa ci-dessus mentionnés «et que soient assujettis immédiatement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts les grands projets industriels» (p.53). Et aujourd'hui, qu'en est-il ? Tout à fait récemment, suite à une décision prise en mai 1995, ainsi que nous l'évoquions plus haut, il semble bien que les dispositions visant les grands projets industriels, inscrites dans le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts dès 1980, soient enfin promulguées ou en passe de l'être. Mis à part le fait qu'il s'agit ici de respecter une promesse électorale, l'aiguillon serait-il, en partie du moins, de nature géostratégique ? Cela serait intéressant car on peut penser que les causes du retard de leur mise en application étaient elles aussi de nature géostratégique et économique.

En effet, à l'heure où les Etats comme les Régions se livrent à une féroce concurrence pour la préservation de l'emploi, et ce, dans un monde de plus en plus interconnecté et turbulent qu'ils maîtrisent de moins en moins, ils hésitent à instaurer des mécanismes aux effets repoussoirs. Réciproquement, dans la mesure où ces mécanismes ne sont pas appliqués, ils permettent aux territoires de proposer des conditions plus attractives, par exemple, pour des multinationales à la recherche d'implantations locales. L'installation d'une usine Péchiney au Québec n'en est-elle pas en partie l'illustration ?

Mais un territoire doit non seulement être attractif pour faire venir à lui des entreprises, mais aussi pour éviter que les activités qui y sont déjà ne soient tentées de le

désert. L'objectif est particulièrement crucial lorsque la survie toute entière d'un territoire tient à la pérennité, par exemple, d'installations industrielles relevant d'une multinationale. Au Québec, de telles situations ne sont pas rares.

— Un exemple l'aluminerie d'Alcan

Tel est le cas par exemple de l'Alcan, une multinationale de l'aluminerie, qui tient entre ses mains l'économie de la Région du Saguenay-Lac-Saint-Jean (SLSJ). En 1985, le BAPE y a mené des audiences publiques relatives à un projet dont la multinationale était le promoteur et qui concernait les berges du lac Saint-Jean. Notre propos ici ne sera pas d'exposer le déroulement concret de la phase d'enquête et d'audience publique et les péripéties du projet, mais simplement de rappeler comment les contextes territoriaux d'intervention rendent délicat le travail du BAPE et conditionnent l'évolution de la procédure.

La dynamique socio-spatiale de la région du SLSJ se caractérise historiquement par une économie basée sur l'exploitation des ressources par la grande entreprise monopolistique. Si le siège social d'Alcan est à Montréal, la multinationale considère que «la région a toujours été et demeurera toujours l'assise majeure du réseau mondial d'Alcan» (Gagnon 1994, p. 50-51). Cette déclaration du président de Sécral (une des filiales d'Alcan) peut se comprendre en tenant compte du contexte local. Le SLSJ est l'une des seize régions administratives instaurées en 1984 par le Gouvernement du Québec. Sa population est faible (290000 habitants, en retard par rapport à la moyenne québécoise tant du point de vue des revenus que des emplois ou de la scolarité) en regard de l'immensité du territoire (103 901 km²). Cependant, le SLSJ possède un atout majeur, son potentiel hydroélectrique.

Depuis le début de la colonisation de ce territoire, il y a près d'un siècle, la grande industrie de la pâte à papier, puis l'aluminerie, se

sont implantées le long des cours d'eau. Aujourd'hui, Alcan innerve le territoire du SLSJ, façonne l'économie locale comme les modes de vie (Lapointe et al. 1981, Gagnon 1994). Elle y possède plusieurs alumineries et autres installations industrielles, un centre de recherche, des barrages hydroélectriques, un chemin de fer, de vastes terrains, une compagnie de transport maritime et des quais ouverts toute l'année.

A la fin des années 70, pour répondre à la crise internationale du marché de l'aluminium, Alcan décide d'un vaste programme de modernisation qui entraîne des relocalisations industrielles (mais toujours intrarégionales): fermeture par exemple d'une usine d'électrolyse à Arvida pour en créer une autre, plus moderne, à La Baie. Mais si pour Alcan il s'agit de relocalisation intrarégionale, toujours sur «son» territoire, on comprend qu'il n'en va pas forcément de même pour les habitants des villes concernées.

Ceci étant dit, tous ces projets industriels majeurs d'implantation d'alumineries ne furent pas soumis à la procédure d'évaluation d'impact. En particulier, Alcan échappa à la phase (toujours risquée pour le promoteur) des audiences publiques, et ce pour les raisons invoquées ci-dessus. Pourtant le BAPE fut au rendez-vous sur un projet de l'Alcan, apparemment moins important sur le plan des impacts environnementaux que la construction d'une aluminerie : la stabilisation des berges du lac Saint-Jean. Donnons, en suivant C. Gagnon (1994), quelques éléments qui nous permettent de mieux cerner les enjeux qui lui sont liés.

Alcan exploite son propre réseau hydroélectrique, immense et performant : six centrales hydroélectriques d'une puissance moyenne de 500 MW, dont trois se situent sur le Saguenay. Si l'on rajoute à ces centrales du SLSJ celle de Colombie Britannique, on s'aperçoit alors qu'Alcan est le plus important propriétaire privé d'énergie hydroélectrique du Canada. Il est largement excédent-

taire (revendant une partie de sa production à l'Hydro-Québec par exemple). Cette situation exceptionnelle lui permet de produire le kw/heure au coût le plus bas du monde dans la filière aluminium (alors que pour ses concurrents le coût de l'énergie a doublé entre 1960 et 1970). On comprend donc que la disponibilité en énergie à très faible coût constitue un avantage essentiel que l'Alcan entend conforter dans son programme de modernisation. Mais, jouer sur le coût de production de l'électricité, cela entraîne de pouvoir toujours optimiser la gestion des réservoirs qui alimentent les centrales. Or, parmi les trois que comporte la région du SLSJ, le lac Saint-Jean en constitue lui-même le plus important et devient une pièce stratégique essentielle du dispositif de modernisation de l'Alcan. Véritable mer intérieure (Se lac du Québec, 220 km de littoral), il a été aménagé depuis des décennies en un immense réservoir pour des fins hydroélectriques. Or, ce réservoir et son vaste bassin hydrographique sont gérés par la compagnie privée Alcan. Il est dès lors assez logique qu'Alcan ne voie pas d'un bon œil tout mécanisme de planification qui entraverait sa liberté d'action car «un faible écart, selon lui, dans le mode de gestion pourrait chambarder sa production d'électricité» (Gagnon 1994, p. 104). Or, c'est bien ce qui se passe, lorsque, au début des années 80, son projet de stabilisation des berges (destiné à lutter contre l'érosion des berges provoquée par le niveau maximal du lac, que décide d'imposer Alcan), se voit assujéti à la nouvelle procédure d'évaluation environnementale.

Suivant la tournure que prendront les audiences publiques (où, une fois encore, se confirme le rôle actif joué par le BAPE), le promoteur pourrait se voir contraint de justifier son projet, non plus suivant le seul critère d'optimisation technique, mais par rapport à une construction de rationalité plus globale, lui échappant en partie. En effet, si l'accent du mandat confié au BAPE porte sur la conciliation des «intérêts économiques, environnementaux et sociaux de la région» du SLSJ (Gagnon 1994, p. 91), si la commis-

sion situe «son mandat dans le cadre de la recherche d'un compromis qui soit aussi respectueux que possible de l'environnement naturel unique que constituent le lac Saint-Jean et ses rives» (p. 92), si enfin, pour la vice-présidente du BAPE (et présidente de la commission) «c'est la population qui sera l'interlocutrice privilégiée lors des audiences» (p. 92), alors la rhétorique qui fonde en raison le projet peut évoluer. L'urgence des problèmes, leur formulation et leur résolution, ce qui compte ou ne compte pas, se modifient. Désormais, on ne touche pas impunément au lac sans toucher à l'identité même des habitants du SLSJ, ce qui devient un enjeu critique. De même, la très forte humanisation des rives s'impose comme un élément incontournable, duquel il convient de tirer toutes les conséquences. Doit-on considérer le fait qu'entre 1964 et 1981 près du quart du littoral ait été érodé, comme inéluctable ou désormais inacceptable ? Ne devient-il pas licite de poser le problème en termes d'impacts sur l'exploitation agricole et forestière, sur les activités urbaines touristiques et récréatives, autant que sur les berges, la faune ou la flore ? Ce point de vue, caractéristique de l'écologie humaine, nous permet de rappeler que ce qui se discute au travers de l'environnement, ce sont, bien souvent, les conflits d'usages et, au delà, la question du choix collectif. La remarque n'est pas très originale, mais elle est ici significative de l'enjeu d'une gestion intégrée du lac. Elle rappelle l'existence de situations où l'interrogation «scientifique» en termes d'impact peut facilement se transformer en un questionnement sur les conditions du développement local.

Ainsi le risque, pour le promoteur, de voir émerger un contexte de justification de ses actions, qu'il ne maîtrise plus, vient de ce que le BAPE peut donner poids et crédibilité à une contestation récurrente des riverains et plus encore à leur rhétorique. Que deviendrait la solidité de l'argument technique d'Alcan concernant le niveau maximal du lac, si l'on reconnaissait que cette justification doit être enchâssée dans une problé-

matique de développement local où la question du patrimoine, de l'identité, de la maîtrise locale deviennent les référents premiers ? C'est précisément ce genre de «dérapage» que redoute le promoteur lors des audiences publiques dirigées par le BAPE. Encore une fois, la question du développement local n'est pas en soi traumatisante pour le promoteur, tout dépend de qui va faire les frais de la montée en généralité des arguments. Quelle forme va prendre la question des droits d'une entreprise privée, multinationale de surcroît, sur la gestion d'une ressource publique ? C'est tout l'enjeu que dut gérer le BAPE lorsqu'il fut chargé des audiences publiques relatives au projet de stabilisation des berges du lac Saint Jean.

Sa tâche ne fut pas des plus aisées, pris entre une quinzaine de collectivités locales, des groupes environnementaux, une position embarrassée des ministères concernés (non seulement parce qu'ils avaient affaire à un promoteur capable de situer les enjeux de la négociation en dépassant très largement l'économie du projet, mais aussi parce que, plus conjonctuellement, les audiences se déroulèrent dans une période d'incertitude électorale). Il y avait également des associations de riverains fortement mobilisées et, pourrait-on dire, chauffées à blanc. En effet, à deux reprises (en 1981, juste avant que le promoteur ne commence l'étude d'impact, et en 1984, juste avant la tenue des audiences), un décret gouvernemental avait déjà soustrait une partie des travaux de stabilisation des berges à la procédure d'évaluation, et cela en vertu d'un article de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.Q-2). Ce dernier stipule que «le conseil des ministres peut, sans avis, soustraire un projet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou prévenir des dommages causés par une catastrophe ou appréhendés». Mais qu'appelle-t-on catastrophe naturelle ? Pour les riverains, le problème est que les risques

de catastrophe naturelle proviennent justement de la gestion des eaux. Ce fait n'est pas contesté par l'Alcan, mais ce qui est en jeu, c'est plutôt un droit «naturel», acquis par l'entreprise depuis 1922, sur la gestion du niveau du lac, et que contestent les riverains et les municipalités. Ainsi, pour l'Alcan, cette nécessité inscrite dans son droit «naturel» se déplace du côté de la nécessité de modernisation. Et donc, l'invariant, l'absolue nécessité, ce à partir de quoi des phénomènes sont considérés comme naturels (tels que l'érosion des berges), c'est précisément une gestion du niveau du lac nécessaire à la modernisation.

Enfin, le BAPE était face à un promoteur privé et d'un genre quelque peu particulier : la multinationale de l'aluminium la plus puissante au monde, propriétaire majoritaire des berges, gestionnaire du niveau du lac et grand producteur d'hydroélectricité.

Cela explique en partie qu'il se soit écoulé plus de deux années (de décembre 82 à janvier 85) entre le dépôt de l'étude préliminaire d'impact du promoteur et la tenue des audiences publiques. Prudence du ministère dont la directive insiste sur la prise en compte des impacts sociaux directs et indirects. Prudence encore du ministère qui, analysant la recevabilité de l'étude d'impact, réclamera de nombreux approfondissements, questions complémentaires, contre expertises, avant de se prononcer définitivement. Prudence enfin, du promoteur qui refusera de déposer officiellement son étude d'impact tant que les résultats des nouvelles études commandées par le ministère ne seront connues et discutées (concernant les modèles et calculs des pertes énergétiques relatives aux modes de gestion, selon le niveau du lac). Finalement, en septembre 1984, le promoteur dépose la version officielle de l'étude, et l'avis de recevabilité sera donné en octobre de la même année. Le BAPE entre alors en scène. Il ouvre 13 centres de documentation et organise 8 séances de familiarisation sur la procédure. En janvier 1985 commencent les

audiences publiques. Le débat est fortement engagé : un des premiers thèmes où le promoteur est questionné concerne la cogestion du lac. La commission sera amenée à s'interroger sur «les droits d'Alcan sur ce territoire, la tenure des terres, les mesures du niveau du lac et la production hydroélectrique d'Alcan, etc. Ce qui fera dire à Alcan que le BAPE dépasse son mandat» (Gagnon 1994, p. 92). Quant à la seconde partie des audiences, le BAPE recueillera pas moins de 107 mémoires, «auxquels s'ajoutent cinq interventions verbales et deux pétitions» (p. 106). Entre la fin des audiences et le dépôt du rapport, de nombreuses actions sont menées de part et d'autres, Alcan ayant perçu les audiences comme un «exercice démocratique (...) coûteux, complexe, chargé d'émotions, entraînant fréquemment la polarisation du débat» (p.114). En mai 1985 sort le rapport du BAPE. Ses 48 recommandations aboutissent en pratique à des propositions de gestion du niveau des eaux. Mais elles sont la traduction, en termes de débit/niveau, d'une tentative de compatibiliser des objectifs issus de rationalités différentes (diminution de l'érosion de plus de 40%, respect de la politique d'autarcie énergétique d'Alcan, le lac comme équipement récréotouristique, amélioration des conditions pour la faune). Tout cela, dans une perspective où il s'agit, selon les mots mêmes du BAPE, de «pouvoir jeter les bases d'une nouvelle relation sociale maintenant axée sur une meilleure association des partenaires intéressés à l'utilisation des ressources régionales» (p. 115).

En novembre 1985, le ministère produit de son côté (mais ne le rend public qu'en mars 1986) son propre rapport d'analyse environnementale, plus proche des solutions préconisées par Alcan. Enfin, en juin 1986, le gouvernement autorise le décret, assorti de plusieurs conditions. La plupart des observateurs s'accordent à penser que celui-ci ne comporte aucun compromis et constitue un net recul par rapport à ce qui avait été recommandé par le BAPE.

■ 2.2. Les leçons du Rapport Lacoste

En mai 1988, le ministre québécois de l'époque, Clifford Lincoln, créait un comité chargé de réviser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Sous la présidence de Paul Lacoste, ancien recteur de l'Université de Montréal, le comité avait pour mandat, «à la lumière de l'expérience des dernières années et en préservant les acquis... de proposer des améliorations à la procédure» (Lacoste 1988, p. 133). Il devait travailler à l'analyse et à l'amélioration de deux aspects essentiels de la procédure : d'une part, la méthodologie suivie dans l'analyse et l'évaluation des projets, et d'autre part, l'organisation et le fonctionnement administratif de la procédure. Enfin, le comité devait donner ses observations sur le rôle possible de la médiation dans le cadre de la procédure (la procédure, n'avait pas à l'époque d'étape formelle de médiation). Le comité eut huit mois pour remettre son rapport, au lieu des quatre initialement prévus.

Nous présentons ici quelques éléments de son bilan. Ils méritent de retenir notre intérêt, parce qu'ils jettent un regard récent, à la fois critique et positif sur la procédure, qui va rester pertinent (le diagnostic et les recommandations de la Commission parlementaire de 1992 sur l'évaluation de la procédure le confirmeront). Mais ces éléments méritent aussi considération dans la mesure où ils constituent une référence structurante, et cela non seulement dans l'évaluation mais aussi dans l'évolution actuelle de la procédure. En effet, le projet de loi 61 adopté en décembre 1992 et modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, reprend certaines de ces recommandations.

• Le bilan :

La grille d'analyse (efficacité, rendement, équité) utilisée dans le Rapport Lacoste permet d'effectuer un bilan et des propositions d'amélioration, en croisant les quatre dimensions que l'on attribue à la procédure, à savoir :

(1) un outil de prise en compte des enjeux environnementaux dans le processus de planification ;

(2) un effort de synthèse des aspects environnementaux qui s'avèrent les plus significatifs et pertinents pour une prise de décision ;

(3) une instrumentation de la participation du public ;

(4) un élément constitutif du processus décisionnel gouvernemental.

Prenons, par exemple, la dimension (1). L'évaluation environnementale doit s'insérer dans un processus de planification des projets dont on admet en général que les étapes sont : l'identification des problèmes, l'analyse des besoins, la formulation des objectifs, le choix des moyens, l'étude de la faisabilité des solutions, l'avant-projet et les plans détaillés.

Or, bien souvent, on s'aperçoit que la protection de l'environnement, tout comme la transparence du processus décisionnel, sont assez secondaires dans la proposition et la planification des projets. La préoccupation environnementale apparaît en fin de course, une fois la décision prise sur la solution technique. L'étude d'impact apparaît bien alors comme un empêchement d'aménager, un exercice de rhétorique auquel il faut, in fine, se soumettre.

Comment alors mesurer le degré d'efficacité de la procédure ? Par le degré de satisfaction de l'objectif initial : «courber» la pratique, voire la mentalité des promoteurs en les incitant très tôt, avant que le choix ne soit fait, à examiner les différentes options de réalisation de projets qui représentent des solutions de moindre impact.

En ce qui concerne le rendement de la procédure, le Rapport Lacoste estime qu'il pourrait être excellent si on intégrait les préoccupations environnementales le plus en amont

possible dans la planification des projets. Car, bien évidemment, être obligé de reprendre un projet qui n'a pas été conçu dans ce sens, au travers de toute la procédure, ne peut que provoquer des dysfonctionnements, des délais, des demandes d'information complémentaire et engendrer des blocages, le tout pouvant s'avérer extrêmement coûteux. Ceci rappelle, bien entendu, l'approche collaborative, recherchée aux Etats-Unis, dont le credo est que l'on gagne du temps à passer beaucoup de temps à la phase initiale du «problem setting» et non du «problem solving» (Schon 1983). Pourtant, on peut se demander s'il n'y a pas une contradiction entre la recherche des deux objectifs (l'efficacité et le rendement), puisque la procédure ne devient rentable qu'à partir du moment où l'efficacité est atteinte (la procédure devenant alors inutile). Réciproquement, tant qu'il demeure indispensable de l'appliquer, c'est que les pratiques ne sont pas encore modifiées. La procédure possède alors son maximum d'efficacité (par sa capacité à contraindre), mais c'est là où elle coûte le plus cher. Autrement dit, la procédure coûte très cher tant qu'elle est utile, et devient économique lorsque son objectif est atteint, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est plus utile.

Enfin, le Rapport Lacoste estime que plus on intègre en amont l'évaluation environnementale, de même que la grande variété des préoccupations souvent contradictoires dans la formulation du projet, plus la procédure de planification sera équitable pour les intervenants en cause.

La position du Rapport Lacoste est intéressante et son analyse permet de proposer de façon raisonnable un certain nombre de recommandations qui convergent vers le même message, quelles que soient les dimensions envisagées. Mais il faut tout de même souligner que l'administration de la preuve justifiant une recommandation tient plus d'affirmations basées sur des témoignages de personnalités impliquées que de

démonstrations. Ce n'est pas une critique, mais une remarque sur la difficulté pour la pensée planificatrice à avancer «scientifiquement». Par exemple, ce que recommande le Rapport Lacoste suppose, en dehors de toute conception de la planification (intégrant elle-même une conception du calcul de l'intérêt général bien au delà de la perception partielle qu'en ont les acteurs), qu'une prise en compte, à l'amont, des intérêts des différents acteurs locaux serait plus équitable. Pourquoi ?

Autre exemple, dans un registre plus méthodologique: il est extrêmement difficile de démontrer l'efficacité d'une procédure, c'est-à-dire sa capacité à infléchir la rationalité pratique du promoteur. Mais il en va de même pour mesurer l'apport d'équité. Au-delà de la question de l'efficacité ou de l'équité, ce sont finalement les modalités d'apprentissage des acteurs face à la procédure qui sont très difficiles à évaluer (Gariépy, Soubeyran, Domon 1988).

Le bilan de la procédure, bien que globalement positif, établi par le Rapport Lacoste montre un certain nombre de points noirs. Certains sont dus non à la procédure, mais au fait que les tâches, qu'elles soient sous la responsabilité du promoteur ou du ministère, ne seraient pas effectuées avec toute la rigueur voulue. Ainsi, la directive émise est souvent floue, permettant alors au promoteur d'avoir un fort degré de liberté sur le contenu de l'étude d'impact, ce qui limite l'efficacité de l'étape d'avis de recevabilité. Il arrive assez souvent que celui-ci soit émis et la période statutaire d'informations achevée, avant que les ministères concernés n'aient transmis leur avis technique sur l'étude d'impact au ministère de l'Environnement. Le processus linéaire d'information est souvent brisé, puisque les recommandations du ministère intègrent souvent des informations nouvelles qui n'étaient pas disponibles lors de l'audience publique, c'est-à-dire des informations données par le promoteur en réponse au rapport de la commission ou encore par

d'autres ministères. Il arrive aussi que le dossier d'étude d'impact tel que soumis à consultation soit incomplet, c'est-à-dire sans les réponses complémentaires du promoteur, les expertises techniques des ministères, le résumé d'étude d'impact et une carte de localisation.

En ce qui concerne les règles d'assujettissement, on n'évite pas toujours les tactiques du tronçonnage des projets. Par exemple, certaines constructions de routes, dont la réalisation est échelonnée sur plusieurs années, peuvent se faire par «miniprojets», qui à chaque fois échappent à la procédure.

D'autres critiques adressées à la procédure sont d'ordre structurel. En particulier, elle peut apparaître d'abord comme une procédure privée à laquelle se greffe (mais trop en aval) une consultation publique. Procédure privée au sens où l'avis de projet n'est pas publicisé, l'émission de la directive se faisant à la suite d'échanges de vue entre le promoteur, le ministère de l'Environnement et les autres ministères sans que le public n'intervienne. Le mécanisme de participation est donc déclenché alors que l'étude d'impact est déjà terminée, les enjeux déterminés, les choix faits, qu'il s'agisse de la justification ou des options. Il apparaît alors très difficile pour le public de faire faire machine arrière au promoteur comme au ministère responsable. Mais de son côté le BAPE, s'il veut acquérir une certaine crédibilité, ne peut se situer dans ce contexte que comme un opposant à une logique Etat-promoteur déjà ficelée. Il est donc contraint d'adopter une logique conflictuelle de type «advocacy planning». Or, c'est précisément ce que lui reprochent promoteurs et ministères à l'heure actuelle. D'où l'intérêt pour le BAPE de se faire l'instrument d'une médiation environnementale qui interviendrait après la période d'information et déclaration des requérants, mais avant l'audience publique pour précisément essayer de l'éviter. D'où l'intérêt aussi pour le BAPE de se faire l'instrument d'un mécanisme participatif plus en amont dans la procédure, et ce, par

exemple, en impliquant le public dès l'étape d'élaboration de la directive ministérielle. Cette recommandation n'a toujours pas été prise en compte jusqu'à présent. Un autre défaut structurel est identifié par le Rapport Lacoste: la liste des catégories de projets qui doivent être assujettis à la procédure vise des actions spécifiques et non des plans, programmes ou politiques. Corollairement, la procédure ne permet pas d'éviter la production d'études d'impact répétitives, donc fastidieuses et finalement coûteuses. Il y a aussi le cas des projets industriels majeurs qui nécessitent un certificat d'autorisation du Ministère de l'Environnement en vertu de l'article 22, échappant toutefois à la procédure.

Reste enfin, un aspect essentiel de la procédure, que certains observateurs assimilent à un défaut structurel : son pouvoir uniquement consultatif. Le BAPE n'a en effet qu'un rôle de recommandation et non de décision, ce qui, d'une certaine manière, diminue l'impact de la participation sur la prise de décision. Celle-ci reste de caractère politique. Mais pour augmenter le poids de la participation dans la décision, devrait-on aller jusqu'à recommander que le rapport du BAPE, «au lieu d'être simplement un avis dont dispose le ministre ou le conseil des ministres, constituerait la décision finale sur le dossier ?» (Lacoste 1988, p. 62). Le comité Lacoste pense que non, anticipant le risque d'effets pervers d'une telle recommandation. Peut-être au regard de la dérive observable aux Etats-Unis, le Rapport Lacoste craint que le caractère décisionnel du rapport n'amène une judiciarisation de la procédure puisque la décision aurait force légale. Le risque serait, en favorisant les experts et les juristes, de transférer la décision du politique au judiciaire. La participation y gagnerait-elle ?

- **Ceci étant, les recommandations essentielles du Rapport Lacoste**, mise à part cette volonté de ne pas judiciariser la procédure, s'inspirent de l'expérience des Etats-Unis (voir

Gariépy et al., 1986). **L'idée centrale est d'éviter cette tendance structurelle de la procédure québécoise : une procédure privée à laquelle se rajoute trop en aval une consultation publique.** Pour cela, il faut, le plus en amont possible, introduire la participation du public.

- **Un champ d'étude à définir («scoping») :**

L'avis de projet, selon le Rapport Lacoste, devrait déjà contenir une réflexion sur la faisabilité technique, sociale et surtout environnementale. Il devrait être également largement publicisé, et non pas seulement disponible sur demande. Surtout, il faut que l'élaboration de la directive ne se fasse plus par un jeu à trois entre promoteur, ministère de l'Environnement et autres ministères impliqués. Elle devrait aussi se faire en collaboration étroite avec le public. Le choix des enjeux jugés alors réellement significatifs dans cette étape pourrait éviter la faiblesse de directives trop floues élaborées par le ministère, et éviter aussi le fait que le BAPE ne soit obligé dans certains cas de se positionner en porte-à-faux par rapport au ministère et au promoteur. Cette amélioration de directive permettrait sans doute d'éviter des études d'impact au caractère trop encyclopédique, souvent sources de conflits dans les audiences publiques, et qui coûtent cher en argent et en temps.

En somme, la directive reprendrait l'idée du «scoping», phase de la procédure qui a été instituée aux Etats-Unis afin de définir très tôt (dès la parution d'une note d'intention) le champ de l'étude, ou des enjeux à retenir dans l'évaluation, avec la participation du public. La conduite de cette phase serait confiée au BAPE. Cela permettrait d'augmenter l'efficacité, le rendement et l'équité de la procédure. Cette recommandation du Rapport Lacoste s'appuie sur le sentiment partagé par beaucoup de promoteurs qu'une meilleure information tout au long de la procédure favoriserait une meilleure compréhension des acteurs et une possibilité d'éli-

mination de fausses informations et interprétations. Elle autoriserait notamment une meilleure collaboration, susceptible d'anticiper et de prévenir certains conflits. Des périodes d'information, de consultation, existent souvent dans l'avis de projet, voire même avant. Mais elles sont de l'initiative du promoteur, donc produites, structurées et diffusées dans le but de convaincre la population et non dans celui d'une mise en perspective plus objective. C'est pourquoi, le Rapport Lacoste propose que cette période de «scoping» soit confiée au BAPE, institution distincte du promoteur. Ce choix est d'autant plus nécessaire qu'il incombe au promoteur d'effectuer l'analyse d'impact et non de la confier à un tiers indépendant. Même si, de fait, le promoteur confie à des consultants la tâche d'effectuer l'étude d'impact, l'idée première reste la même : la procédure environnementale ne doit pas sanctionner l'attitude du promoteur, mais doit l'inciter à adopter une attitude responsable vis-à-vis de l'environnement dans la formulation des projets.

Enfin, un tel «scoping» corrigerait de fait l'une des faiblesses de la procédure, à savoir que les approches habituelles du milieu (que ce soit lors de l'avis de projet, de la directive ou de l'étude d'impact) intègrent de façon très superficielle les préoccupations des populations.

• **Une hiérarchisation des études («tiering») :**

Une autre recommandation majeure s'inspire du «tiering» qui a cours aux Etats-Unis, où il consiste à hiérarchiser les études d'impact, de la plus générale à la plus particulière, afin d'en limiter le nombre par simple économie d'échelle. Le Rapport Lacoste soulignait un certain nombre de problèmes soulevés par les promoteurs et liés à l'ampleur considérable des études d'impact à effectuer à propos de projets de faible envergure, mais liés aussi à leur caractère répétitif (tels les projets de dragage et d'aménagement faunique), ce qui provoque une perte de temps, d'argent et de crédibilité de l'évalua-

tion environnementale. L'une des corrections possibles serait de revoir les modalités d'élaboration de la directive (voir ci-dessus) et d'insister sur le rôle que pourrait jouer et le promoteur et le ministère lors de l'étape du suivi environnemental.

L'accumulation des projets de même caractère devrait permettre de rentabiliser les connaissances acquises, de tirer parti de l'expérience des écarts entre effets attendus et effets constatés et ainsi éviter de refaire des analyses d'impact comme si, chaque fois, il fallait repartir à zéro. Ceci aboutirait donc à alléger les exigences de la directive. Mais l'autre correction possible serait d'émettre des autorisations, non pas à chaque fois, renouvelées au coup par coup pour des projets spécifiques et répétitifs, mais d'émettre des autorisations pour des programmes qui pourraient s'étendre sur plusieurs années, quitte à ce que le ministère de l'Environnement puisse l'assortir de conditions spécifiques à respecter (par exemple, se limiter, dans la directive, à la prise en compte des éléments nouveaux d'un projet à l'autre).

Ce «tiering» devrait également éviter de faire passer des projets en les «tronçonnant» (comme ce peut être le cas pour les infrastructures de type linéaire). Réciproquement, les projets soumis à étude d'impact ne se verraient analyser que par rapport aux conditions spécifiques d'une politique dont l'évaluation environnementale aurait été discutée avant, ce qui est bien sûr un gage d'économie pour le promoteur.

Un autre avantage de cette approche est qu'elle permet de repérer et de dénouer plus facilement, en intervenant en amont dans la procédure, des situations qui à l'aval apparaissent inextricables. Souvent, en effet, la réalisation d'un projet n'entre pas en conflit avec les politiques du ministère de l'Environnement (gestionnaire de l'eau, de l'air, du sol, du domaine hydrique et des réserves écologiques) mais avec d'autres ministères et leur lois associées (comme en matière d'aménagement et d'urbanisme, de

protection du territoire agricole, de biens culturels...). Le Rapport Lacoste souligne bien qu'il n'existe pas de cadre formel d'harmonisation de ces diverses législations. L'introduction de ce type d'étape, impliquant une approche plus globale en terme d'échelle de temps et d'espace, pourrait servir à réduire ces difficultés d'harmonisation.

Né de frustrations d'avoir à appliquer des évaluation environnementale au coup par coup, le «tiering» vient relancer la nécessité (par le biais environnemental) d'une planification plus globale, avec plus de transparence dans le processus décisionnel. Mais surtout, il permet à la question environnementale de remonter plus en amont dans les étapes des choix irréversibles qui engagent l'avenir d'un territoire. Par exemple, lorsqu'un projet touche à un territoire en zone agricole, normalement la Commission de protection du territoire agricole déclenche une procédure qui a préséance sur celle d'évaluation environnementale. Cette dernière perd alors une part de sa capacité à influencer sur les choix initiaux. Le «tiering» devrait corriger ce type de situation et ainsi **étendre l'évaluation environnementale à toutes les activités stratégiques gouvernementales ayant des incidences sur l'environnement (plans d'action, livres blancs, plans d'équipement)**. De même, il permettrait de proposer une évaluation environnementale pour les stratégies d'aménagement du territoire à différentes échelles : municipalités, M.R.C. (municipalités régionales de comités), unités de gestion forestière. Corollairement, on comprend que cette extension de l'évaluation environnementale permet aussi à la participation d'être partie prenante dans le processus décisionnel.

Enfin, ce «tiering», de même que le «scoping», paraît constituer une solution de déblocage possible lorsque les voies techniques d'identification et de délimitation des impacts semblent mener à des impasses (tout au moins lorsque ces dernières doivent motiver des décisions à prendre, aussi bien dans la hiérarchie des objectifs à satisfaire que

dans celle des actions à mener). Car, dans ce cas, ce sont les impacts d'une action qui doivent eux-mêmes être identifiés, mesurés, corrigés dans leurs relations réciproques. Ceci pose d'énormes problèmes dans la délimitation des territoires à évaluer, dans celle des chaînes de causalité à identifier, sans compter les effets de seuil et les «effets cumulatifs».

Ces derniers changent totalement l'échelle d'analyse de l'action à considérer. Ils sont extrêmement difficiles à déceler et corriger, leur particularité étant de provoquer des réactions environnementales à cycle lent et donc difficilement réversibles durant une longue période. La découverte des effets cumulatifs a une résonance profonde dans notre façon de concevoir l'impact, étant donné qu'il faut passer d'un cadre analytique à un autre plus systémique dans l'analyse des phénomènes. Il est possible que le «tiering», par la vision globale qu'il préconise du développement du territoire en même temps que le souci de prévention environnementale qu'il suscite, donne au moins un cadre favorable à la prise en compte de ces effets cumulatifs.

- **La médiation environnementale :**

Une troisième recommandation du rapport est d'encourager la médiation environnementale. Pilotée par le BAPE, elle se situerait entre la fin de la période d'information et l'audience publique. L'idée centrale est de pouvoir travailler sur l'expression des divergences vis-à-vis du projet, de façon à pouvoir si possible les dissiper à l'amiable, et ainsi faire l'économie de l'audience publique. Il faut comprendre qu'étant donné le rôle d'enquêteur du BAPE et sa capacité à interroger la rationalité du projet durant l'audience publique, le promoteur a intérêt à participer activement à la médiation environnementale.

- **Autres recommandations :**

Notons, parmi les souhaits émis dans le Rapport Lacoste, celui d'une aide financière

à accorder aux différents intervenants pour qu'ils puissent monter sérieusement leur dossier. Il y a aussi le souhait que le ministère de l'Environnement exerce un contrôle plus sévère sur la pratique de contournement du règlement et applique enfin l'évaluation environnementale aux grands projets industriels privés qui sont, dans la loi, soumis à la procédure.

En fin de compte, les recommandations du rapport Lacoste tendent à faire du BAPE le moteur de la procédure instituée d'évaluation d'impact au Québec. Cet organisme serait au centre des possibilités de modification des pratiques décisionnelles du gouvernement, comme de celles du promoteur. Le BAPE aurait alors de multiples rôles : celui de médiateur, d'incitateur à ce que les différents organismes jouent le jeu d'une production d'information sérieuse et transparente, de surveillant, d'enquêteur, avec le pouvoir d'exiger des contre-expertises capables de déstabiliser voire de décrédibiliser certains agissements ministériels. Les recommandations feraient de lui un organisme clef du point de vue de la décision, n'ayant, on l'aura compris, strictement rien à voir avec l'enquête publique et le rôle des commissaires enquêteurs en France. Le rapport annuel du BAPE 1991-92 reflète d'ailleurs sa montée en puissance, ainsi que nous l'avons déjà noté. Nous verrons, ci-après, un exemple de ce rôle très actif du BAPE, à l'occasion du projet de l'implantation de l'usine Soligaz à Varennes.

Cependant, on peut se demander si les recommandations du Rapport Lacoste, favorables au BAPE, n'ont pas été contre-productives, lui ménageant, dans la pratique, un rôle de décision trop important, et mettant, de facto, le ministère de l'Environnement dans une position intenable.

Peut-être sommes-nous dans le cas, si souvent constaté en planification, où « les actions humaines et les décisions sociales tendent à entraîner des conséquences qui n'entraient nullement, à l'origine, dans les

intentions de leurs auteurs » - aussi sérieusement et entièrement motivées soient-elles (Hirschman 1980, p. 117). D'où l'intérêt d'avoir saisi la façon dont le comité Lacoste avait formulé les « irritants » et motivé ses recommandations d'amélioration de la procédure.

■ 2.3. Quelques chiffres jusqu'à la révision de 1992

• Le nombre de projets :

Le Rapport Lacoste note qu'entre 1980 et 1988, des 349 projets qui ont été assujettis (essentiellement des projets de type linéaire et hydrique), 110 ont été approuvés par le gouvernement (moyennant ou non des mesures de mitigation).

Les autres projets étaient encore dans le dédale institutionnel ou avaient été abandonnés. Fait intéressant sur les 349 projets, 16 seulement ont fait l'objet d'audiences publiques ; il s'agit principalement de projets d'infrastructure routière (5/34), de pulvérisation aérienne de pesticide (2/7), de lignes ou postes énergétiques (3/33), de dragage et de remplissage (4/81). Il semble que ce très faible taux d'audience publique ait évolué. Ainsi, durant l'année 1991-92, le BAPE s'était vu confier une quinzaine de dossiers. Il avait remis ses recommandations pour onze d'entre eux. Parmi ceux-ci, 9 avaient fait l'objet d'audiences publiques. Le BAPE avait recommandé le refus de deux projets, dont celui de l'approvisionnement et entreposage souterrain de liquides de gaz naturel à Varennes (projet Soligaz sur lequel nous reviendrons).

Cet activisme du BAPE s'est encore accru du fait de l'élargissement de son mandat, allant dans le sens des recommandations du Rapport Lacoste de 1988. Il s'agissait en fait de s'inspirer de la phase de « scoping » qui avait cours aux États-Unis et que nous avons déjà exposée. La loi de 1992 introduit explicitement la médiation environnementale, que le BAPE pratiquait depuis les années 80.

L'objectif est de mieux cerner les préoccupations des citoyens, ou groupes, ayant durant la période d'information déposé une demande d'audience publique. Si l'enquête montre que l'on peut trouver un terrain d'entente entre les requérants et le promoteur, le BAPE opère alors un travail de médiation environnementale (quatre projets d'aménagement en 1991-92).

• **Les délais :**

Pour ceux qui rechignaient à prendre en compte l'environnement dans le processus de planification, la question du retard qu'occasionnaient l'assujettissement d'un projet d'aménagement et, a fortiori, la tenue d'audiences publiques, était souvent invoquée. Qu'en est-il réellement ? A la lumière de la statistique des 349 projets assujettis entre 1980 et 1988, il apparaît que la procédure est assez longue: d'un an à plus de quatre ans, avec une moyenne de 33 mois.

En règle générale, le promoteur à lui seul, dans la réalisation de l'étude d'impact, consomme la moitié de cette période, l'autre moitié étant occupée par l'activité des ministères. Cette activité gouvernementale varie beaucoup suivant la tenue ou non d'audiences publiques. Ainsi, **entre le dépôt officiel de l'étude d'impact et le décret d'autorisation, on passe de 10,2 à 18,2 mois suivant qu'il y ait eu audience ou non.** Cette différence de 8 mois n'est pas tant due à la durée des audiences et à la remise du rapport du BAPE (devant tenir à l'intérieur de 4 mois maximum), mais au temps que prend le ministre à accorder ou non l'audience publique (ce qui peut prendre facilement 4 mois), ainsi qu'aux délais entre la remise du rapport du BAPE et la décision.

Lorsqu'il n'y a pas eu d'audiences publiques, on s'aperçoit que la moitié de la période des 10,2 mois est consacrée à la consultation sur l'avis de recevabilité de l'étude d'impact. Cette consultation n'est que de 1,5 mois dans le cas où il y a audiences publiques. La différence viendrait d'une corrélation entre,

d'une part, des projets qui, avant l'avis de recevabilité, font l'objet de négociations avec le promoteur et de demande d'information supplémentaire (ce qui retarde d'autant l'avis de recevabilité de l'étude d'impact) et, d'autre part, l'absence d'audiences publiques.

Il est difficile d'interpréter ces statistiques. Mais cette mesure de la différence de temps indique que nous touchons là un point névralgique de la procédure, que l'on pourrait apprécier en termes d'efficacité (atteintes des objectifs), de rendement (coût financier et administratif pour atteindre ces objectifs) et d'équité (traitement égal des intervenants dans la procédure). Telle est d'ailleurs la grille que s'était donnée le Rapport Lacoste.

Il semble aussi qu'une des phases pourrait faire l'objet d'une économie de temps. C'est celle placée sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement, entre la réception du rapport du BAPE et l'adoption du décret (quand le processus de consultation ne peut plus être minimisé), où il s'écoule en moyenne à peu près un an, c'est-à-dire près de six mois avant que le projet de décret ne parvienne au ministre, et plus de quatre mois supplémentaires avant l'adoption du décret. Enfin, il s'écoule onze mois (six s'il n'y a pas d'audiences) entre l'adoption du décret et le certificat d'autorisation.

• **Les coûts :**

Pour le ministère de l'Environnement :

En 1988-89: 1,275 millions de \$ en salaires et frais de fonctionnement pour l'évaluation des projets assujettis, dont 875 000 \$ pour la Direction des Evaluations environnementales. Les ministères qui participent à la procédure ont consacré en moyenne 500 000 \$ chacun.

Pour le BAPE :

L'organisme a disposé quant à lui de 1,1 millions de \$. **Le coût moyen d'une audience est élevé. En 1994, il aura atteint environ**

260 000 \$. Depuis 1989, le budget annuel du BAPE a été très sensiblement augmenté puisqu'il est passé à 2,7 en 1990, puis à 4,7 millions en 1991-92. Cet accroissement financier s'est accompagné d'une réorganisation

administrative. Au total, on compte 47 postes dont 29 permanents. Les dépenses en personnel s'élevant à près de 2 millions, le restant relève de dépenses de fonctionnement.

3. L'évolution actuelle

■ 3.1. Le retour de bâton ?

«En quinze ans, nous rappelle P. Renaud, le BAPE aura tenu plus de 224 périodes d'information sur divers projets, déposé au ministre 19 rapports d'enquête, 14 rapports d'enquête et d'audience et 2 rapports d'audiences génériques» (Renaud, 1994, p. 74). Ces statistiques sont qualitativement différentes de celles données dans le Rapport Lacoste. Il n'avait en effet pas évoqué dans sa typologie, les médiations. Quant aux audiences génériques, elles ont été conduites postérieurement au rapport Lacoste. Il est très difficile de dire si ce dernier a contribué à la décision de les entreprendre. En revanche, la montée en puissance de la rhétorique du développement durable n'y est certainement pas étrangère. Encore très discrète dans le Rapport Lacoste, elle est en effet très présente dans les recommandations faites par la Commission parlementaire : «La Commission recommande que le gouvernement du Québec soumette à l'Assemblée nationale un projet de charte de l'environnement, s'inspirant du concept de développement durable» (Commission parlementaire, 1992, p. 53).

Ceci étant dit, l'évolution de la procédure ne va pas forcément dans le sens des recommandations de ces rapports quand ils se prononcent pour une montée en puissance du BAPE et donc de la participation. Ainsi, des recommandations sont restées lettre morte, comme par exemple celle visant l'information et la consultation du public pour la rédaction de la directive (celle-ci devant être ensuite soumise à audience publique). Mais il est possible que les divergences entre l'évolution actuelle de la procédure, plaçant le BAPE en position délicate, et le sens des recommandations du Rapport Lacoste (visant au contraire le renforcement du BAPE) pro-

viennent d'un effet pervers du rapport, comme nous l'avons déjà évoqué.

En effet, le BAPE reste officiellement un organisme consultatif. Donc le gouvernement, dans ses décisions, n'est pas tenu de respecter ses recommandations.

Mais, si l'on tient compte des souhaits du Rapport Lacoste, comment la décision d'un gouvernement de ne pas suivre une recommandation du BAPE pourrait-elle ne pas apparaître comme arbitraire, la procédure ayant déjà capté toute l'information disponible (fournie par le promoteur, par les expertises ministérielles et les contre-expertises) — information qui aurait déjà nourri les débats de l'audience publique et fondé en raison les recommandations du BAPE ?

Certes, M. Gariépy (1993) note que le gouvernement, sans désavouer le BAPE, peut tout simplement adopter une position différente d'une recommandation défavorable, et cela tout en restant conforme à l'esprit de la procédure. Oui, mais alors sur quelle base ? Une des seules issues pour le ministère de l'Environnement n'est-elle pas de sortir de la procédure et, par voie de conséquence, de discréditer le BAPE ? Et, effectivement, M. Gariépy note que sur ce genre de dossier, le fait que le gouvernement ait plutôt choisi de nommer un comité d'expert afin de revenir sur une recommandation du BAPE, semble indiquer que ce que l'on veut atteindre, c'est la crédibilité scientifique du BAPE. L'hypothèse est d'ailleurs corroborée par l'histoire du projet Soligaz : lorsqu'il y a une recommandation négative du BAPE, le gouvernement procède à la nomination d'un comité d'experts qui invalidera la recommandation. La justification du réexamen peut se faire d'autant plus facilement que le promoteur réussit à fournir des informations nou-

velles qui, alors, ne rencontreront plus la contre-expertise et l'audience publique. Mais pouvait-il en être autrement ? Le rôle que s'est donné le BAPE n'est-il pas en partie responsable de sa propre déstabilisation ?

M. Gariépy (1993) souligne que cette entreprise de déstabilisation actuelle ne prend pas seulement la forme de comités d'experts. En fait, il y a, semble-t-il, deux niveaux de déstabilisation. L'un reste conforme à la lettre de la procédure : cautions de hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement pour soustraire des projets à la possibilité d'audience publique, pour également avaliser des modifications de projet après la procédure et sans retour devant elle (ce qui fut le cas du projet d'usine de traitement de déchets toxiques STABLEX) ou encore pour autoriser le «tronçonnage» d'un projet, donc l'évitement de la procédure. On note aussi les récriminations de hauts fonctionnaires adressées au BAPE pour sa trop grande complaisance vis-à-vis des citoyens ou pour son zèle excessif à produire de la contre-expertise.

L'autre entreprise de déstabilisation du BAPE est récente (décembre 1992) et est de nature structurelle. Toujours selon M. Gariépy (1993), il s'agit d'un véritable coup de force du gouvernement, qui a déposé fin décembre 1992 à l'Assemblée Nationale le **projet de loi 61**. Quoique adopté, il laisse entier le problème de l'application de ces réformes. Certains aspects vont dans le sens du Rapport Lacoste et du rapport de la Commission de l'aménagement et des équipements de l'Assemblée Nationale :

— fixation de délais minimaux ne concernant plus seulement les phases de la procédure sous la responsabilité du BAPE ;

— application des idées de «tiering» et de «scoping» ;

— aide financière pour la participation des organismes à l'audience publique ;

— généralisation de la médiation environnementale.

A première vue, le BAPE et la procédure d'évaluation environnementale ne sortent pas amoindris comme le montre la dynamique de sa réflexion, notamment sur son rôle social et sur la médiation (BAPE 1994 et 1995). Qu'est-ce qui pourrait les affaiblir ou qui pourrait déstabiliser le BAPE ? M. Gariépy (1993) fait les remarques suivantes :

— Tout d'abord, une adoption sans consultation et débat d'une loi portant spécifiquement sur la consultation même, relève d'une logique pour le moins originale... A cet argument Or, ces conditions d'adoption pourraient, selon certains observateurs, expliquer en partie que la loi ne soit toujours pas en vigueur, s'en rajoutent d'autres plus difficiles à contester :

— La loi induirait une restriction potentielle de l'information publique disponible, le gouvernement n'étant plus obligé de divulguer les décrets soustrayant des projets à la procédure ainsi que les rapports du BAPE et des citoyens.

— Désormais, il reviendrait plus au Conseil des ministres qu'au ministère de l'Environnement de décider de soustraire certains projets à la procédure ou tout au moins à l'audience publique. Egalement, même si des programmes ou politiques ont fait l'objet d'évaluation publique (par exemple le Livre blanc sur les stratégies d'aménagement forestier), le Conseil des ministres aurait une marge discrétionnaire accrue pour évaluer si des demandes d'audience publique pour des projets spécifiques sont «frivoles» ou non. Il y aurait également, note M. Gariépy, un assouplissement du seuil pour plusieurs catégories de projets qui devaient jusqu'ici être soumis à audience publique.

En somme, la déception d'un ancien président du BAPE résume bien l'état actuel des choses : «Une loi qui subordonne le ministre de l'environnement au Cabinet, une loi qui

introduit l'arbitraire et le discrétionnaire aux moments clés de la procédure, une loi qui tout en semblant élargir la portée de l'évaluation environnementale restreint considérablement le droit du public et ses garanties en ce qui touche une consultation honnête, loyale et transparente. Une pareille loi est politiquement imprudente et peut conduire les gens à en appeler au fédéral pour protéger l'environnement. Elle donnera des arguments de plus à ceux qui veulent boycotter aux USA les produits québécois parce qu'ils sont écologiquement incorrects» (A. Beauchamp, cité par M. Gariépy, 1993).

Ne connaissant en France de l'évaluation environnementale que les pratiques peu «subversives» de l'enquête publique, nous avons du mal à saisir l'importance de l'enjeu stratégique, non seulement national mais également fédéral et international, de la procédure d'évaluation environnementale au Québec. Les craintes de sa reprise en main sont à la hauteur des espoirs suscités par l'efficacité du BAPE. Le retour de bâton est alors douloureux pour tous ceux qui plaçaient au centre de leur conception de la planification, non seulement l'enjeu environnemental, mais aussi la transparence des processus décisionnels.

A ce titre, la façon dont le projet Soligaz fut soumis à la procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement, donne une bonne illustration de l'efficacité du BAPE et conséquemment du retour de bâton qu'il subit actuellement. Avant d'entrer un peu plus dans les détails, il faut rappeler que ce projet représentait la possibilité d'installation d'un énorme complexe industriel dans la région montréalaise, elle-même en pleine déconfiture économique. On comprend alors, que l'espoir de création d'emplois, qui constituait l'argument massue du promoteur, aurait dû, à lui seul, enlever la décision. Or, malgré cette pression, le BAPE produisit un rapport dont les conclusions furent négatives. Il n'est donc pas sans intérêt de rappeler son argumentaire et les moyens dont le

BAPE s'est muni pour le renforcer. De plus, le projet Soligaz est l'un des cas déjà évoqués où s'est menée une campagne de déstabilisation du BAPE. Suite à la recommandation négative de ce dernier, le ministère a décidé de nommer un comité d'experts pour revoir le projet, jetant ainsi le discrédit sur cet organisme.

■ 3.2. L'exemple du projet Soligaz (approvisionnement et entreposage souterrain de gaz naturel liquéfié à Varennes)

• Chronologie :

Août 1990, le ministère de l'Environnement, conformément aux articles 6-3 et 31-3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LRQ, c.Q-2), donne mandat au BAPE de tenir une audience publique. Le mandat du BAPE comprenait des aspects classiques, c'est-à-dire l'évaluation d'impact d'actions normalement soumises à la procédure comme le dragage et la construction de cavités d'entreposage d'une part, et les opérations et les déplacement des navires citernes d'autre part. Mais, fait intéressant, le ministre demandait également que soit examinée «la problématique de développement de l'industrie pétrochimique consécutive à l'éventuelle réalisation du projet Soligaz (...) dans une perspective de développement durable».

Décembre 1990, le ministre prolonge le mandat du BAPE jusqu'au 17 mai 1991. Le BAPE remet en effet son rapport à cette date. Huit mois furent donc accordés à l'organisme pour effectuer son enquête (le mot n'est pas exagéré), les audiences publiques et la confection du rapport.

• Le déroulement de la procédure :

Resituons maintenant cette chronologie dans l'ensemble du processus d'évaluation environnementale. Fin octobre 1988, le consortium Soligaz transmettait au ministre de l'Environnement son avis de projet. Huit mois plus tard, le ministre émettait la directive, indi-

quant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à réaliser par Soligaz.

Mi-novembre 1989, le promoteur soumettait une version provisoire de l'étude d'impact au Ministère de l'Environnement du Québec. Suivirent cinq mois de consultations interministérielles et avec le promoteur. Fin avril 1990 est envoyé au promoteur une série de commentaires et questions auxquelles celui-ci devait répondre. Dès le lendemain de cet envoi par le ministère de l'Environnement, le promoteur transmettait sa version finale. Trois semaines plus tard, mi-mai 1990, l'avis de recevabilité était émis et ce, malgré les recommandations négatives de deux ministères sur notamment la sélection des sites. Un mois plus tard, le ministère de l'Environnement rendait publique l'étude d'impact, la période d'information devant alors s'achever 45 jours après, c'est-à-dire, fin juillet 1990. La période d'information, pilotée par le BAPE, vit apparaître 34 demandes d'audience.

- **Phase d'information :**

Le mandat du BAPE (qu'il rappela dans l'ouverture de la période d'information par une conférence de presse à Varennes) était donc de bien publiciser le début de cette phase, de rappeler les buts de cette consultation et de renseigner les citoyens sur leurs droits dans le cadre de cette procédure. En fait, le BAPE devait aussi se démarquer de la campagne d'information et de consultation effectuée par le promoteur lui-même. Celui-ci, avant même le dépôt de l'avis de projet, avait préparé le terrain par de nombreuses rencontres avec des acteurs influents, et un bureau permanent du promoteur fonctionnait depuis novembre 1989 (date à laquelle celui-ci remettait sa version provisoire de l'étude d'impact).

- **Phase d'enquête et d'audience publique :**

Egalement sous la responsabilité du BAPE, cette phase s'est déroulée en deux étapes, conformément à la procédure.

a) 1ère étape (neuf séances) :

L'objectif est que la population, en présence du promoteur et de son équipe technique, puisse poser toutes les questions nécessaires à une bonne compréhension du projet et de ses impacts. De son côté, le BAPE avait invité, à titre de personnes ressources, des représentants de différents ministères impliqués (environnement, énergie, mines et ressources, industrie, loisir, chasse et pêche, sécurité etc...). La liste des documents déposés est impressionnante (cf Annexe 3). La procédure prévoit un délai de 21 jours séparant les deux étapes de l'audience, pour permettre aux participants de préparer un mémoire ou formuler une opinion. Le délai fut cependant prolongé d'un mois en raison de la masse très importante des documents déposés.

b) 2ème étape (13-16 novembre, 4 soirées) :

36 mémoires furent présentés, 9 déposés sans présentation publique et 1 présenté par voie orale seulement. Pour l'aider dans son enquête, le BAPE s'était adjoint (notamment pour vérifier certaines affirmations du promoteur) un large éventail de spécialistes (professeurs d'université en biologie, économie, sciences de la terre...), chargés chacun de produire un avis sur un point précis. La commission a également fait appel à des experts étrangers (la plupart des universitaires américains).

Avant qu'il ne délivre ses recommandations, une des conclusions provisoires du BAPE lors de l'audience était que l'étude d'impact avait été notoirement insuffisante relativement aux problèmes de la sélection des sites et à son analyse des risques. D'où cette demande du BAPE, relevée plus haut, de prolonger la durée de son mandat de quatre mois supplémentaires.

Le rapport du BAPE rappelle que le promoteur n'a pas accédé à sa demande d'informations supplémentaires. Il demandait notamment que soient fournies 21 études,

dites «confidentielles» par le promoteur, mais listées dans un document déposé. La commission d'enquête demandait également que lui soit communiqué un document sur le risque réalisé en 1985, non listé par le promoteur, mais signalé par un participant de l'audience. Ces documents sont finalement parvenus à la commission, tous marqués du sceau de la confidentialité. Finalement le BAPE décida de rendre publics trois d'entre eux (dont celui sur le risque).

Certes, toutes ces informations supplémentaires, il faut le rappeler, ne pouvaient plus servir à l'audience publique. Seulement, c'est par elle que l'identification et la demande des informations à produire avait pu se faire. Aussi, ces informations que le BAPE demandait pour pouvoir poursuivre ses propres analyses devait minimalement remplacer la demande de complément d'étude d'impact, demande à laquelle le promoteur n'avait pas donné suite. On notera que la possibilité pour le BAPE d'apporter une contre-expertise, de questionner les sources de documentation et d'information du promoteur, diminue de beaucoup les risques que d'aucuns voyaient dans une étude d'impact effectuée sous la responsabilité du promoteur. Et le fait que celui-ci se refuse à produire des compléments (il en a le droit puisque c'est lui qui finance l'étude d'impact) ne joue évidemment pas en sa faveur, tout au moins dans ce contexte. La forme de la contre-expertise employée par le BAPE ne se réduit pas à ce que nous venons de relever. Par exemple, une partie de la commission s'est rendue en Angleterre afin de visiter les installations d'un projet comparable. Le rapport de cette mission se trouve annexé au rapport final du BAPE.

• **Une recommandation négative :**

Les conclusions de ce rapport final sont courtes (deux pages sur cent), mais très sévères à l'égard du projet, ou plutôt à l'égard de l'argumentation du promoteur. Cette dernière est résumée en six lignes. Ce sont les «dires» du promoteur.

Dès le premier élément de conclusion, les choses sont claires pour le BAPE : la raison d'être du projet est avant tout l'amélioration de la filière pétrochimique au Québec, donc purement fonctionnelle et non territoriale. L'objectif de Soligaz a seulement été de montrer que son impact sur le plan biophysique ne constituait pas un obstacle sérieux et que le risque humain lié à ce type d'activité était acceptable. Pour la commission, l'analyse du projet mène à des conclusions fort différentes. Elle nie totalement la portée des retombées économiques évaluées par le promoteur. Si le projet se faisait, le nombre d'emplois induits serait beaucoup plus réduit et, s'il ne se faisait pas, les pertes d'emplois seraient environ dix fois moins élevées «que le prétend Soligaz». La seconde critique faite par le BAPE concerne le non respect par le promoteur de la démarche nécessaire à la sélection d'un site approprié et que le choix de celui de Varennes n'a pas été effectué «selon les règles de l'art». La critique du BAPE est extrêmement dure : «Les facteurs environnementaux n'ont joué aucun rôle dans le processus de sélection des sites. L'étude d'impact du promoteur n'a servi qu'à justifier a posteriori un site choisi d'avance. Or, ce site pose d'importantes contraintes sur le milieu biophysique et humain» (BAPE 1991, p. 100).

Suit une démolition en règle de l'argumentation du promoteur sur ces deux aspects. Le BAPE y dénonce l'absence de démonstration, des solutions qui ne sont, en fait, que des prétextes pour évacuer les problèmes posés par la réalisation du projet. C'est le cas par exemple de la création des endiguements proposés par le promoteur. La commission y voit seulement «un prétexte commode qu'a utilisé Soligaz pour se débarrasser à bon compte de ses sédiments dragués et de ses matériaux d'excavation générés par le creusage des cavités souterraines» (BAPE 1991, p. 100). Il reproche aussi à l'étude d'impact d'avoir sciemment sous-estimé le risque technologique...

Le chapitre cinq du rapport, consacré au choix du site, examine la logique du promoteur. Rien n'y résiste : le flou des critères qui président à la délimitation de la zone d'études sont, soit non discriminants, soit invoqués de façon ad hoc pour éliminer des sites. Il apparaît que «la démarche a été bâclée et ne présente aucun argument solide permettant de juger de la validité du choix de Varennes» (BAPE 1991, p. 44). Inutile de préciser que la commission rejeta le site proposé.

Ce que tente de démontrer le rapport du BAPE, c'est que les faiblesses inacceptables de méthodologie des études d'impact sont le reflet d'une attitude «qui fait que des promoteurs considèrent encore l'environnement comme une valeur secondaire, comme un irritant dont on ne tient compte que lorsqu'il est impossible de faire autrement» (p. 44). Nous restons donc dans une logique de promoteur où l'étude d'impact n'a servi qu'à justifier a posteriori un site choisi d'avance. Et dans l'étude d'impact elle-même, il était alors clair que la prise en compte des critères environnementaux présidant au choix du site était purement cosmétique, consistant non pas à choisir l'option de moindre impact, mais à minimiser les répercussions environnementales du projet. Il faut bien comprendre qu'à ce stade, même si nous sommes assez proches de l'esprit des études d'impact à la française, le BAPE considère que «cette approche est totalement inacceptable et va directement à l'encontre des objectifs d'une véritable étude d'impact» (BAPE, 1991, p. 45). Si ce n'était leur virulence, les critiques du BAPE à l'endroit du promoteur apparaîtraient somme toute dans l'ordre des choses (tout au moins au Québec, car en France la grande majorité des rapports d'enquête publique ne nous y ont guère habitué).

Cependant, et toujours dans ce chapitre cinq, l'attitude du BAPE s'avère plus risquée, ne manquant pas non plus de relever des faiblesses «inexplicables» du ministère de

l'Environnement. Certes, ce n'est pas la qualité de la directive qui est ici visée ; mais le fait que le ministère ait délivré le certificat de recevabilité de l'étude d'impact sans s'assurer que certains points de la directive aient été traités par le promoteur. Mais la critique apparaît encore plus grave lorsqu'il est rappelé que non seulement le MLCP (Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche), mais aussi la Direction générale des interventions industrielles, avaient signalé les faiblesses de la version préliminaire de l'étude d'impact (des extraits de leur avis sont reproduits dans le rapport de la commission). Au delà de cette faute, le BAPE dénonce une pratique du ministère de l'Environnement qui tend à décrédibiliser la procédure dans son entier. Elle consiste à se servir de l'audience publique pour obtenir des réponses du promoteur, alors que, fait remarquer la commission, c'est précisément parce que les études d'impact sont incomplètes que très souvent les demandes d'audiences publiques sont faites. On comprend donc que si le ministère ne s'assure pas de faire respecter la directive, le rôle du BAPE ne peut être que de type dénonciateur et réactif. Du coup, cette attitude du ministère de l'Environnement met le BAPE dans un rôle qui fait de la procédure un instrument qui irrite, confortant le promoteur dans sa logique classique, et la procédure elle-même dans ses effets contre-productifs. Le BAPE serait responsable sans être coupable.

Cependant, l'histoire du projet Soligaz montre en quoi le BAPE, par son positionnement dans la procédure, par son attitude stimulant la contre-expertise, par son rôle de révélateur des dysfonctionnements ministériels dans la procédure, a pu irriter à la fois les promoteurs et certaines instances gouvernementales. Ainsi, en rapprochant ces événements des recommandations du Rapport Lacoste destinées à renforcer l'importance du BAPE dans la procédure, on peut se demander si celui-ci ne fabriquait pas en partie les conditions de sa propre déstabilisation.

• **L'appel au développement durable :**

Le projet Soligaz a retenu notre attention à un autre titre : l'importance de la rhétorique du développement durable. On se souvient que le thème faisait explicitement partie du mandat donné par le ministre de l'Environnement au BAPE. Rappelons que nous sommes en août 1989 : la vogue du «développement durable» n'a pas encore atteint la France. Mais Outre-Atlantique, elle commence à tout submerger. Le ministre s'inscrit donc dans une rhétorique gouvernementale tout en faisant écho à une demande locale. En effet, un mois avant la date du mandat, le principal groupe d'opposition locale au projet s'interrogeait déjà sur le choix du site en invoquant explicitement l'idée de développement durable. Selon lui, l'étude d'impact ne semblait pas avoir examiné, ou alors trop vite éliminé, des sites où l'impact aurait été moins définitif sur l'environnement. Argument repris également durant l'audience publique par les grandes associations québécoises de protection de la nature (Union Québécoise pour la Conservation de la Nature, Fédération Québécoise de la Faune) et le ministère des Pêches et des océans.

Il est remarquable que le BAPE ait consacré la dernière partie de son rapport (chapitre VIII, p. 87-99) au «concept de développement durable et la pétrochimie». Peut-être un peu légèrement, note le rapport, le ministre avait demandé que soit examinée «la problématique générale du développement de l'industrie pétrochimique en liaison avec Soligaz, dans une perspective de développement durable». Le BAPE se refuse à traiter cette question dans son mandat, mais pas parce qu'il la juge anodine. C'est au contraire parce qu'il la juge cruciale qu'elle ne peut être traitée comme une question secondaire.

Le BAPE rappelle d'abord que Soligaz s'inscrit dans une filière pétrochimique et donc extrêmement dommageable vis-à-vis de l'environnement, et ce, à plusieurs titres: ponction de ressources non renouvelables, très

grosse consommation d'énergie sous forme d'hydrocarbures pour la transformation et la fabrication de ses produits, rejets atmosphériques ou liquides extrêmement polluants, possibilité de catastrophe écologique liée au risque d'accident technologique, difficulté d'éliminer les déchets ou de gérer le recyclage des biens de consommation à base de matières plastiques ou de résines synthétiques. Le BAPE s'interroge alors sur la compréhension que les promoteurs du projet ont de leur activité sous l'angle du développement durable.

La commission rappelle que le rapport Brundtland (qui en énonce le principe) «présente une vision et une approche planétaires aux problèmes de l'environnement et de l'économie (...) et la nécessité de penser de façon planétaire chaque projet que nous réalisons» (BAPE 1991, p. 91). Or Soligaz, lorsqu'elle présente sa notion du développement durable pense à «la pérennité de son essor économique plutôt qu'à la préservation de l'environnement». Le rapport note le peu de considérations environnementales dans sa définition du développement durable et que c'est même en son nom que le promoteur dévalorise la production de biens de toutes catégories. Le BAPE condamne donc «la vision pour le moins réductionniste du concept de développement durable» utilisé par le promoteur.

Fait tout aussi intéressant, le rapport reprend à son compte les arguments des groupes environnementaux se servant du concept de développement durable («la commission partage l'ensemble des points de vue présentés par les groupes environnementaux et espère qu'ils sauront trouver écho auprès des promoteurs et des institutions gouvernementales», p. 94.). Et ce, «pour exiger de regarder le projet Soligaz dans un cadre élargi, c'est-à-dire au niveau de l'utilisation d'une ressource non renouvelable, et du type de développement industriel qui en découle» (p. 93). Ainsi, non seulement la remontée du projet aux programmes et politiques est justifiée, mais la politique énergé-

tique nationale trouve un nouveau cadre d'évaluation de l'efficacité et de l'économie de l'énergie : le rapport Bruntland et sa logique environnementale et planétaire.

Le concept de développement durable apparaît à beaucoup d'observateurs comme vidé de son contenu programmatique d'origine en raison de l'utilisation tous azimuts dont il est l'objet, en particulier de la part des instances gouvernementales. On pourrait donc s'attendre à une perte d'efficacité de son utilisation rhétorique, tous les acteurs confrontés à la question environnementale s'en réclamant. Cependant, nous avons vu que, dans le cas du projet Soligaz, son utilisation pouvait être normée, ici par le BAPE, et donc acquérir une certaine efficacité. Elle permet de discréditer l'attitude du promoteur, mais aussi de mettre le gouvernement face à ses responsabilités. Et cela, non pas en faisant émerger des enjeux nouveaux, mais en rendant incontournable sous la bannière du développement durable la prise en compte de revendications exprimées depuis longtemps : soumettre à l'évaluation environnementale des projets industriels qui n'y sont pas encore soumis réglementairement ; lutter contre le fractionnement des projets et l'absence de prise en compte des effets cumulatifs ; intégrer les coûts environnementaux dans l'analyse économique des projets.

Reprenant un argument de l'UQCN, le BAPE se demande si, au nom du développement durable, on peut d'un côté annoncer un programme de dépollution et de protection du fleuve de 10 milliards de dollars, et de l'autre côté encourager une relance de la pétrochimie venant gravement compromettre cet effort. Faut-il laisser l'industrie s'approprier le fleuve au détriment des autres usages ?

Enfin, le rapport s'interroge sur la sincérité des gouvernements quant à leur engagement en faveur du développement durable. Ainsi, «la commission s'étonne qu'aucune initiative de la part des gouvernements et de

l'industrie ne soit venue bonifier, sur le strict plan environnemental, le projet Soligaz... A l'aube du XXIème siècle, un projet qui a comme seul objectif de réduire le coût d'approvisionnement des matières premières sans tenir compte des fondements du développement durable et, qui plus est, a l'Etat comme actionnaire majoritaire, est pour le moins dérangeant. Combien de temps encore pourrons nous agir impunément comme si l'environnement n'avait rien à voir avec l'économie, la santé et le développement ?» (p. 95). En comparaison avec le contenu des rapports d'enquêtes publiques effectuées en France, cette argumentation «très en amont» du rapport du BAPE et l'efficacité de la rhétorique du développement durable ont de quoi étonner.

Mais la fin du chapitre consacré au développement durable étonne encore plus. En effet, dans cette remontée d'une interrogation portant sur un projet concret en direction du programme et de la politique qui lui donnent sens, on aurait pu s'attendre à ce que le développement durable constitue la source ultime de sens et de légitimation des conditions d'évaluation de l'action envisagée. Or, tel n'est pas le cas : «Face au projet Soligaz, comme pour d'autres projets d'ailleurs, la question qui se pose à nous n'est pas de savoir s'il répond ou non à la question du développement durable et conséquemment, de l'accepter ou de le refuser» (p. 97). La véritable question s'adresse, pour la commission, à l'ensemble de la société québécoise et elle porte sur l'état d'esprit dans lequel elle désire concevoir et gérer les projets industriels : «Continuerons-nous d'adhérer au paradigme de la croissance exponentielle, «pour la croissance» y compris les composantes idéologiques qui la soutiennent?» (p. 97). Bien sûr, la commission précise que la réponse n'est pas encore connue. Seulement, elle semble prévenir que la façon dont le projet Soligaz traversera la procédure, révélera l'attitude réelle des acteurs, et en particulier celle du gouvernement, au-delà de toute rhétorique.

Conclusion

Cette note avait pour objectif de présenter au public français la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement du Québec. Nous avons, en particulier, insisté sur l'importance du BAPE, et la façon dont il organisait, à l'intérieur de la procédure, la participation des citoyens dans le processus de décision en aménagement. L'expérience du BAPE est évidemment des plus intéressantes pour la France. On sait que dans la conduite des grands projets d'infrastructure en aménagement, l'enquête d'utilité publique, depuis 1976, concentre le moment de participation à propos de la question environnementale. Or, parce que «l'aspiration sociale à la transparence des décisions administratives et à l'information notamment dans le domaine de l'environnement deviennent des enjeux prépondérants» (Bouchardeau 1993, p. 2), l'enquête d'utilité publique constitue un des pivots de la faisabilité sociale d'un projet. Mais en même temps, la montée en puissance des controverses environnementales à propos de la localisation des infrastructures (autoroutes, tunnels, TGV), leur capacité à bloquer les grands projets, montrent que ce pivot est aussi un talon d'Achille. Depuis maintenant plus de 10 ans, le diagnostic du problème n'a pas changé : l'enquête publique souffre d'un «déficit démocratique». Depuis la loi Bouchardeau «relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement», datant du 12 juillet 1983, jusqu'à la loi Barnier du 2 février 95, en passant par la mission Carrère (1992), la circulaire Bianco (décembre 1992), le rapport Bouchardeau (1993) et sans compter les nombreuses publications qui en traitent, on part toujours du même constat d'échec de démocratisation de l'enquête publique pour tenter d'y remédier.

Cette situation récurrente amène à faire au moins deux observations. La première est que les différents textes de loi et circulaires, ont depuis 1983 sensiblement amélioré les conditions de démocratisation de l'enquête publique. Cependant, à toute période, on pouvait noter que les textes alors en vigueur, fournissaient les conditions de la démocratisation, mais que l'évolution souhaitée était loin d'être rentrée dans les esprits et dans les pratiques. La seconde observation est que tout se passe comme si l'enquête publique avait condensé sur elle cette critique du «déficit démocratique», alors que l'on aurait pu adresser la même critique à l'entièreté du processus de conduite des grands projets. On peut en particulier penser aux différentes phases précédant l'enquête : avant le lancement des études préliminaires, les études préliminaires elles-mêmes, les études d'avant projet sommaire (APS). Certes, la circulaire Bianco, puis aujourd'hui la loi Barnier, semblent marquer un tournant en ce sens (nous y reviendrons) et donc nous amène à relativiser cette seconde observation. Mais on peut se demander si au moins jusqu'à ces dernières années, celle-ci n'est pas une cause partielle de la première observation.

Ceci étant rappelé, on comprend donc facilement le vif intérêt que peut avoir le BAPE pour ceux qui réfléchissent sur l'enquête publique en France, ainsi qu'à ses conditions d'amélioration. Assez récemment, comme nous l'avions noté en introduction, l'expérience québécoise a commencé à «percoler» efficacement, et ceci, au travers d'au moins deux canaux. Il s'agit d'une part, du rapport d'Hugette Bouchardeau remis au ministre de l'Environnement de l'époque, Michel Barnier, en décembre 1993. Il y est fait explicitement référence (p. 17-18), quoique de façon succincte et un peu idéalisée. D'autre part, il

s'agit de la Compagnie des commissaires enquêteurs (représentant une force de proposition relativement encore peu connue, mais intéressante et efficace), et qui, bien entendu, ne pouvait qu'être intéressée par l'expérience du BAPE, avec lequel elle a établi des contacts. Or, d'une façon générale, ces deux sources de proposition n'ont, semble-t-il, pas été sans écho sur le projet de loi Barnier. Ainsi, et bien qu'il faille toujours être prudent en la matière, peut-être n'est-il pas erroné de dire que l'expérience du BAPE a déjà eu une influence au moins diffuse et indirecte en matière de participation et de protection de l'environnement en France.

Tirer partie de cette expérience étrangère ne signifie pas évidemment la transposer sans discernement. Car, l'unité de transposition n'est pas la procédure, mais son milieu associé (législatif, historique, culturel...) qui la déborde et lui donne sens. Par contre, on peut facilement comprendre la fonction miroir que peuvent tenir les expériences étrangères. Celles-ci peuvent aussi nous indiquer que certaines critiques adressées à la procédure française sont peut-être mal formulées. Ainsi, entend on souvent dire que l'un des biais fondamentaux des études d'impact tient à ce qu'elles sont faites par le promoteur lui-même. Or, la connaissance de la procédure québécoise indique qu'il ne s'agit pas d'un défaut en soi. C'est précisément parce que la comparaison terme à terme ne tient pas et qu'il faut tenir compte de l'importance d'un milieu associé (« du contexte »), que l'on peut concevoir qu'une étude d'impact faite par le promoteur lui-même n'est pas automatiquement suspecte.

Cependant, et au delà de la situation problématique où se trouve actuellement le BAPE, le simple fait que cet organisme existe tel qu'il est, et à l'intérieur de la procédure d'évaluation d'impact telle qu'elle fonctionne (ce qui équivaut en France à la « conduite de projet ») doit donner l'impression à beaucoup de commissaires enquêteurs qu'ils ne se battent pas encore dans la même catégorie.

Qu'il suffise de se rappeler de la situation du BAPE, du point de vue de son indépendance, de ses budgets, de ses moyens financiers et humains, de la possibilité qu'il a de recourir à des contre-expertises, de s'adjoindre des membres additionnels à plein temps, connus pour leur expertise, et travaillant en exclusivité pour lui. Il y a également ses tâches en matières de médiation ou d'enquête générique, donc de dossiers lourds, tant en terme de temps que de gestion et de nature des dossiers, engageant des réflexions sur des formulations de politique en termes de développement durable.

En France, la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs se bat pour obtenir des subsides décents : sur les dossiers complexes, on peut estimer que les rétributions tournent autour de 20 Francs de l'heure. C'est comme s'il y avait un lien entre cette petite indemnité et le degré de reconnaissance et d'efficacité alloué au commissaire dans la conduite de projet : D. Ruez, son président, est le premier à reconnaître que les enquêtes publiques sont trop souvent des rituels administratifs. Cette question de l'indemnisation reflète assez bien « l'étrangeté », pour l'administration et aussi pour nombre d'élus locaux, d'une conception où l'examen public des projets au croisement de la question environnementale et de la démocratie participative serait structurante (pour la décision). La Compagnie se bat également pour obtenir une indépendance minimum dans les procédures de nomination des listes départementales des commissaires enquêteurs : doivent-elles consacrer l'autorité du préfet ou du président du tribunal administratif ? Un amendement sénatorial au projet de loi Barnier en faveur de la première solution, et qui ne fut finalement pas adopté, avait tout de même provoqué une grève des commissaires enquêteurs ! Leur Compagnie se bat pour avoir la possibilité de recourir à des contre-expertises et pour également faire évoluer le profil type du commissaire enquêteur : un « retraité ayant eu une carrière professionnelle liée au processus d'aménagement » (selon J.P. Raffin, cité dans

Environnement Magazine, juin 1995, p. 19). La question de l'indemnisation, le profil type de recrutement du commissaire, son aptitude induite à plutôt accepter les projets, mais aussi la résignation d'un public qu'il faudrait prendre le temps d'informer et de former (en France l'enquête publique elle-même dure un mois à un mois et demi, alors qu'au Québec c'est le temps dont dispose le BAPE pour simplement tenir les réunions d'information sur le projet et la procédure), tout cela fait «système» et reproduit «l'étrangeté» évoquée plus haut.

Certes, notre description de la situation française peut paraître un peu trop pessimiste, ne rendant pas justice d'une dynamique de fond impulsée par la circulaire Bianco et tout récemment par l'espoir suscité par la loi Barnier. Mais cette dynamique se produit souvent en demi-teinte, toujours freinée par quelque inertie. On peut penser à la controverse à propos de l'autoroute A-400, «la Trans-Chablaisienne». Le projet avait reçu un avis défavorable de la commission d'enquête (juin 1994), invoquant d'ailleurs des arguments de fond (dont le non-respect de la circulaire Bianco). Or, pour des motifs qui ont du mal à être connus, du moins des commissaires enquêteurs et à fortiori du grand public, le Conseil d'Etat est passé outre. De même, des projets qui pourraient faire l'objet de la circulaire Bianco semblent y échapper. Qu'en est-il par exemple de l'avancement du projet de certaines portions et choix de fuseau de l'autoroute Pau-Bordeaux ? Ou encore, lorsque la circulaire est utilisée, des déplacements minimaux dans la procédure peuvent parfois en pervertir l'esprit initial (Lolive et Tricot 1994).

On comprend alors, qu'en comparaison, le BAPE fascine par l'ambitieuse mission qu'il se donne (même si, comme nous l'avons vu, dans la pratique, elle se heurte à de nombreux obstacles) : être la pièce maîtresse d'un processus d'apprentissage entre l'Etat, le promoteur et le local (en France, on se référerait plus facilement à la triade Etat, élu et

citoyen), intégrant les enjeux environnementaux en amont de la conception des projets ; mais aussi instance d'émergence et de prise en charge de toute la question des valeurs orientant les choix qui soutend les revendications environnementales.

Ainsi, ce qui fascine dans le BAPE, c'est sa capacité à pouvoir s'afficher, et de façon ambitieuse, comme l'instance médiatrice, pour cause d'environnement, entre le politique et le technique, entre l'Etat et la société civile. Instance de construction du sens social, où peuvent être informés progressivement, et dans l'action, des notions aussi structurantes que floues (pensons à la façon dont est travaillée la notion de développement durable). De ce point de vue, l'enquête publique reste une case vide et inefficace de la régulation sociale.

Enfin, sans s'y attarder, notons que l'expérience québécoise a aussi de quoi séduire les fonctionnaires du ministère français de l'Environnement. Comment ne pourraient-ils pas être intéressés par la phase d'élaboration de la directive, ou celles de l'analyse environnementale, de structuration des audiences etc.

- Ceci étant dit, si l'expérience québécoise provoque des comparaisons inévitables, des limites apparaissent vite. Ainsi, la procédure québécoise depuis une quinzaine d'années n'a pu traiter qu'environ 150 audiences publiques. Rappelons qu'en France, on en est à environ 10000 enquêtes par an ! Mais cet écart peut facilement se relativiser : d'une part, la France est presque dix fois plus peuplée, et d'autre part, la grande majorité des enquêtes publiques françaises concerne de petits projets qui ne seraient pas assujettis au Québec. Dès lors, la création de l'équivalent d'un BAPE en France au regard du nombre d'enquêtes n'est plus à priori inimaginable dans la mesure où seraient retenues des catégories comparables d'assujettissement.

Réciproquement, il existe des évaluations critiques faites de part et d'autre de l'Atlantique, et tout à fait convergentes, à propos de la participation du public et de la prise en compte de l'environnement. Pourtant, c'est parfois de cette comparabilité immédiate (et dont à priori nous ne pouvons guère profiter puisque les situations sont équivalentes) que nous pouvons tirer parti de l'expérience québécoise. Prenons un exemple : une des faiblesses majeures que chaque pays adresse à sa procédure de participation est qu'elle intervient beaucoup trop en aval du système de décision et de planification. Cependant au Québec, le ministère de l'Environnement, et ce depuis la mise en place de la procédure en 1980, fournit volontiers un organigramme ou schéma précis, qui a évidemment évolué en une quinzaine d'années, de la conduite d'un projet (voir schéma 1). Nous comprenons véritablement en quoi consiste le processus de planification environnementale et la place accordée à participation. C'est une procédure de planification, sous l'autorité du ministère de l'Environnement, qui s'applique à une grande diversité de projets (pas seulement certains types d'infrastructure de transport). Autrement dit, la question-même de la participation est de facto associée de façon étroite à ce qui en France est antérieur à l'enquête publique elle-même.

Or, en France, la difficulté que l'on avait, au moins jusqu'à la circulaire Bianco, à obtenir un schéma clair d'un processus de planification environnementale sous la houlette du ministère de l'Environnement n'est peut-être pas anodin. Au delà même du terme de **«planification environnementale»** qui n'existait pas, c'était ce que ce schéma aurait signifié et dont nous avons essayé de rendre compte dans cette étude. Comme si, et nous revenons à notre observation du début, dans une immense boîte noire (pour le public) du système de planification, émergait le seul point où pouvaient se concentrer les critiques portant sur le «déficit démocratique», et n'en pas déborder. Lorsque des critiques fusent au Québec sur le «déficit démocratique»,

on sait comment et à quel endroit l'on peut y remédier. C'est par exemple la demande de faire participer les groupes environnementaux à l'élaboration de la directive. En France, on commence à comprendre qu'il faut en quelque sorte faire «diffracter» la réponse à la question du déficit démocratique de l'enquête, en aval et en amont de celle-ci. Cette diffraction commence à éclairer, en même temps qu'elle les modifie profondément, les phases de planification précédant et suivant celle de l'enquête publique proprement dit. Tel est le sens et tout l'apport de la circulaire Bianco, instaurant ces débats en amont, cahiers des charges et commission de suivi du débat. Peut-être n'est ce qu'un hasard, on propose des organigrammes clairs (voir par exemple celui de Dossier Équipement n°4, janvier 1993) d'un véritable processus de planification environnementale, même s'il ne s'applique qu'à certaines grandes infrastructures de transport. Ce processus de diffraction peut aller assez loin dans les modifications qu'il implique sur le rôle de l'enquête d'utilité publique et donc sur la manière de réduire le manque d'efficacité de la procédure d'enquête. Tout se passe comme si, n'arrivant pas à rendre efficace l'enquête, la circulaire Bianco (qui change toute la phase amont de concertation préalable) faisait précisément de cette inefficacité, le signe de l'efficacité de la procédure dans son ensemble. Car plus la concertation en amont est efficace et réussie et plus la question de l'acceptabilité et de la faisabilité sociale est résolue positivement, plus l'enquête publique se limiterait à enregistrer ce constat. Bien entendu, de la planification comme variable de faisabilité sociale à la planification comme variable de l'implantation au niveau physique et local, des rétroactions peuvent s'exercer, rendant son sens et son utilité à l'enquête d'utilité publique. Pourtant, notre observation correspond bien à une réalité qui est peut-être en construction. N'est-elle pas corroborée par une proposition avancée avec «beaucoup de témérité», dans les termes même de D. Ruez, président de la Compagnie nationale des commissaires

enquêteurs, consistant à faire déboucher le débat en amont, sur la déclaration d'utilité publique, avant donc de procéder à l'enquête (Environnement Magazine, juin 95, p. 19). Cette idée est par ailleurs développée dans le bulletin de la CNCE de juillet 1995.

Enfin, la loi Barnier du 2 février 1995, notamment son article 2 instaurant le principe de la concertation en amont pour les grandes opérations publiques d'aménagement (par le biais de la Commission nationale du débat public) va, du moins en théorie, dans le sens de ce que pourrait être une planification environnementale à la française. Les pessimistes ou les dubitatifs insisteront sur les flous et ambiguïtés de la loi, à commencer par le statut des membres de la Commission nationale et les pouvoirs de celle-ci (Hostiou 1995, p.46), dans lesquelles vont s'engouffrer des pratiques «déjà-là», finissant par étioiler les dimensions novatrices et progressistes de la loi : comme s'il y avait une «raison pratique» que des lois «progressistes» s'ingénieraient à faire évoluer, sans y parvenir. C'est en partie la thématique du «recyclage» développée par P. Lascoumes (1994) que nous retrouvons et finalement l'argument de l'innanité, c'est-à-dire, si l'on en croit Hirschman (1991), l'un des trois arguments récurrents de la «rhétorique de l'immobilité». L'ouvrage de Lascoumes proposant une réflexion très argumentée et convainquante sur le sens que peut avoir

aujourd'hui en France la notion de politique publique de l'environnement, l'amène à douter de leur nouveauté, de leur consistance. Ainsi, l'environnement ne saurait-il devenir le champ de compétence et de pouvoir d'une seule instance publique. «L'analyse par le bas des dynamiques des politiques publiques incite donc à ne pas mettre le ministère de l'Environnement au centre du dispositif et permet même d'envisager, dans le futur, sa disparition» (Lascoumes 1994, p.282). De ce point de vue, les leçons tirées de l'expérience québécoise nous semblent différentes.

Enfin, il est possible que la planification environnementale représente pour les professionnels comme les théoriciens un champ d'expérience nourrissant l'espoir d'une sortie de crise de la conscience planificatrice, voire l'un des accès à un nouveau paradigme (Blanco 1984, Soubeyran 1988). Elle a ceci de fascinant qu'elle semble non pas régler mais réussir à contourner dans l'action un certain nombre de problèmes situés au centre de la pensée planificatrice : problèmes liés à l'anticipation, à l'argumentation de la preuve liée à la participation, à la question des échelles et, bien entendu, à l'élaboration de l'intérêt général qui, par définition, doit être calculé à partir de contraintes sociales et naturelles, et où l'on admet à la fois la prise en compte d'intérêts particuliers et un arbitrage global.

Références

- BAPE, 1987, *Projet de ligne à courant continu à + 450 KV, Radisson-Nicolet-Des Cantons (section en territoire non couvert par la Convention de la Baie James et au Nord québécois)*, Rapport d'enquête et d'audience publique n° 22, Québec, Les Publications du Québec.
- BAPE, 1991, *Projet Soligaz : approvisionnement et entreposage souterrain des liquides de gaz naturel à Varennes*, Rapport d'enquête et d'audience publique n° 41 et 41 Annexes, Québec, Les Publications du Québec.
- BAPE, 1992, *Rapport annuel 1991-1992*, Québec, Les Publications du Québec.
- BAPE, 1994, *La médiation en environnement : une nouvelle approche du BAPE*, Québec, BAPE (Collection «Nouvelles pistes»).
- BAPE, 1995, *L'évaluation environnementale: une vision sociale*, Québec, BAPE (Collection «Nouvelles pistes»).
- BLANCO, 1984, «Introduction», *Berkeley Planning Journal* 1 (1), p. 3-5.
- BOUCHARDEAU H., 1993, *L'enquête publique*, Rapport à M. Michel Barnier, ministre de l'Environnement, 22 p.
- Commission parlementaire de l'aménagement et des équipements, 1992, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*, Québec, Assemblée nationale.
- Dossier Equipement, 1993, n° 4 (sur la circulaire Bianco), Paris, ministère de l'Equipement, du logement et des transports.
- Environnement Magazine*, 1995, n° 1538, p. 18-19 (sur les commissaires enquêteurs).
- GAGNON C., 1994, *La recomposition des territoires*, Paris, L'Harmattan.
- GARIEPY M., 1993, Consultation publique et évaluation environnementale: évolution des exigences réglementaires et recul sur plusieurs plans. Communication au colloque du Centre Jacques Cartier «Le temps de l'action dans l'aménagement du territoire et la question du développement durable», 8 p.
- GARIEPY M. et al., 1986, Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. Rapport de recherche, BAPE (Québec).
- GARIEPY M., SOUBEYRAN O., DOMON G., 1986, «Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec: implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs», *Cahiers de géographie du Québec* 30 (79), p. 21-40.
- HIRSCHMAN A.-O., 1980, *Les passions et les intérêts*, Paris, PUF.
- HOSTIOU R., 1995, «L'Etat au secours de l'environnement», *Etudes foncières* 66, p. 39-48.
- LACOSTE P., dir., 1988, *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*, Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, Québec, Gouvernement du Québec.
- LASCOUMES P., 1994, *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte.
- LAPOINTE A., PREVOST P., SIMARD J.P., 1981, *Economie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, Gaétan Morin.

LOLIVE J. et TRICOT A., 1994, Observation et analyse de la conduite des grands projets d'infrastructure de transport: l'application de la circulaire Bianco au projet de doublement de l'Autoroute A9, Rapport de recherche pour l'INRETS.

Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement, L.Q., Québec, 1978.

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, L.Q., Québec, 1992.

Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q., c. C-37, Québec.

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, R.R.Q., 1981 c. Q-2, r.9, Québec.

RENAUD P., 1994, «L'expérience québécoise de participation publique en matière environnementale», *Ecodécision* (Automne), p. 74-78.

SCHON D.A., 1983, *The reflective practitioner*, New York, Basic Books.

SOUBEYRAN O., 1988, «Malaise dans la planification», *Les Annales de la Recherche Urbaine* 37, p. 24-30.

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuill (INRETS), Roger Perrinjaquet (Ecole Polytechnique de Lausanne), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), Serge Watchter (DATAR).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.
Rédaction, correspondance, contact : Marie-José Roussel, tél. (1) 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction** : Monique Cavagnara, tél. (1) 40 81 63 12, DRAST, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression** : LACER. Achevé d'imprimer : 3^e trimestre 1995.

