

Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs

Michel Gariépy, Oliver Soubeyran and Gérard Domon

Volume 30, Number 79, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021768ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021768ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gariépy, 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), 21–40. <https://doi.org/10.7202/021768ar>

Article abstract

In this article, the authors question the nature and effectiveness of the environmental impact assessment procedure in Québec by analysing some projects submitted by Hydro-Québec. The content of an impact study as required in the by-law is minimal : rather, its content takes shape from the interaction of various actors, through the steps of the procedure but also through learning from project to project. The procedure allows questioning and determination of project components to some extent, but its main emphasis is on designing mitigation and implementation measures. While the stated objective is to test the "social feasibility" of projects, feasibility as such is seldom tackled directly: thus, at a first level, the procedure would be one for the implementation of projects rather than for planning. At a second level, it must be interpreted in light of the paradoxical link between traditional planning and environmental planning.

PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE ET ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC : IMPLANTATION D'UNE PROCÉDURE ET APPRENTISSAGE DES ACTEURS

par

Michel GARIÉPY, Olivier SOUBEYRAN et Gérald DOMON

*Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement
Université de Montréal, Montréal, H3C 3J7*

RÉSUMÉ

Les auteurs s'interrogent sur le sens de la procédure québécoise d'étude d'impact à partir de quelques projets d'Hydro-Québec. Dans le règlement concernant l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, les exigences quant au contenu de l'étude d'impact sont minimales : celui-ci semble plutôt spécifié par l'interaction des différents acteurs à travers les étapes prescrites et par l'apprentissage acquis au fil des projets. La procédure donne donc lieu à une spécification des projets, à un questionnement de leurs composantes mais surtout à l'élaboration de leurs conditions d'insertion dans l'environnement. Si l'objectif avoué de la procédure est de tester la « faisabilité sociale » des projets, celle-ci est rarement abordée directement. À un premier niveau, la procédure en serait davantage une d'implantation que de planification. Or, à un second niveau, elle doit plutôt s'interpréter à la lumière du rapport paradoxal qu'entretiennent la planification traditionnelle et la planification environnementale.

MOTS-CLÉS : Étude d'impact, procédure, planification environnementale, implantation, apprentissage, Québec.

ABSTRACT

Environmental Planning and Impact Assessment in Québec : Implementation of a Procedure and Learning Strategy of Actors

In this article, the authors question the nature and effectiveness of the environmental impact assessment procedure in Québec by analysing some projects submitted by Hydro-Québec. The content of an impact study as required in the by-law is minimal : rather, its content takes shape from the interaction of various actors, through the steps of the procedure but also through learning from project to project. The procedure allows questioning and determination of project components to some extent, but its main emphasis is on designing mitigation and implementation measures. While the stated objective is to test the "social feasibility" of projects, feasibility as such is seldom tackled directly: thus, at a first level, the procedure would be one for the implementation of projects rather than for planning. At a second level, it must be interpreted in light of the paradoxical link between traditional planning and environmental planning.

KEY WORDS : Environmental impact assessment, planning, procedure, implementation, learning, Québec.

Le texte qui suit présente certaines réflexions et résultats issus d'une recherche¹ effectuée sur la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. Cette recherche se penche sur le sens de la procédure et sur le type de pratique planificatrice qui y prend place. À une analyse traditionnelle en termes d'efficacité dans l'atteinte des objectifs, nous tentons de juxtaposer une analyse centrée sur les concepts d'efficace et d'apprentissage (voir la définition de ces concepts plus loin dans le texte). La première partie de l'article situe la problématique de l'évaluation de la procédure et fait ressortir, à partir de la notion même d'environnement, la pertinence du concept d'apprentissage, celui-ci n'étant cependant pas sans difficultés. La deuxième partie présente la démarche retenue pour « opérationnaliser » les trois concepts, ceux d'efficacité des acteurs, d'efficace de la procédure et d'apprentissage et dégage certaines constatations, ou avenues d'investigation, à partir de l'étude d'un nombre limité de projets assujettis à la procédure par un promoteur, dans ce cas-ci Hydro-Québec. En conclusion, nous nous interrogeons sur la place de la planification environnementale, dont se réclame la procédure québécoise d'étude d'impact, face à la planification traditionnelle.

PROBLÉMATIQUE ET CONCEPTS

Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Dans la foulée du National Environmental Policy Act de 1970 aux États-Unis, le Québec, comme une multitude d'autres États, s'est doté d'une procédure instituée d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Un tel mécanisme existe depuis 1975 suite à la promulgation du règlement 75-430. C'est cependant avec l'adoption du règlement 3734-80 en 1980² que la procédure prend toute sa portée. Outre le principe général qui est d'étudier les répercussions environnementales d'un projet, on y retrouve le cadre juridique et réglementaire dans lequel la procédure s'insère, de même que ses modalités d'application.

Signalons d'abord que le contenu de la procédure québécoise comprend les éléments traditionnels de l'étude d'impact à savoir, la justification du projet, ses composantes principales, les variantes de réalisation, l'analyse des impacts de chacune des variantes et l'étude comparative de celles-ci, de même que les mesures de mitigation des impacts résiduels. Au nombre des particularités de la démarche québécoise en regard de la démarche américaine, il faut voir entre autres: 1) la désignation des catégories d'opérations d'aménagement qui doivent être assujetties à la procédure avant d'obtenir l'autorisation du Conseil des ministres; 2) la participation du ministère de l'Environnement dans la gestion de la procédure et l'émission d'une directive sur l'étude que doit réaliser le maître d'œuvre.

Mais la spécificité qui semble la plus importante dans cette procédure est celle des audiences publiques, audiences qui peuvent suivre la publication de l'étude d'impact si le public en fait la demande. Les audiences sont régies par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (B.A.P.E.), organisme public semi-autonome, qui synthétise dans un rapport les opinions qui lui ont été soumises et qui achemine ses constatations et sa recommandation au ministre de l'Environnement.

Constatations initiales

La procédure québécoise impose aux maîtres d'œuvre une double innovation. Ainsi, elle vise à les contraindre d'une part à proposer des projets plus respectueux de l'environnement et, d'autre part, grâce aux audiences publiques, à tenir compte de l'avis des gens du milieu visé par un quelconque projet d'équipement. Forcé de coordonner son action avec l'État et le milieu local, le promoteur ne peut donc plus agir comme s'il était seul détenteur de la rationalité de l'action, du discours et du choix.

Des interrogations sur l'efficace de la procédure

La procédure instituée, ce « bruit » qui vient transformer les pratiques traditionnelles de la planification, pourrait apparaître à son tour comme garante de la prise en charge de l'environnement et du respect du milieu local. Mais cela renvoie au sens de la procédure, au type de pratique qu'elle veut instaurer, et c'est là qu'intervient la question centrale de notre recherche : sommes-nous en présence d'une procédure d'implantation ou plutôt de planification ? S'agit-il d'une procédure qui ne vise qu'à déterminer les conditions d'insertion dans un milieu d'un projet dont la faisabilité a été décidée à un autre niveau ou d'une procédure pour tester la faisabilité sociale d'un projet ?

Mais devant les « faits », vaut-il la peine de poser la question ? En effet, si nous considérons la quinzaine de projets qui avaient jusqu'alors (1984) été soumis à la procédure dans son entier — comportant étude d'impact et audiences publiques —, nous constatons qu'à quelques exceptions près, les composantes principales de ces projets n'ont pas été altérées. Si tous les facteurs importants participant à la démarche étaient d'accord sur le fait qu'il s'agit là d'une procédure d'implantation, un niveau superficiel d'analyse suffirait pour répondre à la question centrale. Or voilà, l'analyste qui se penche sur cette question est plongé dans une situation sociale moins consensuelle. Ainsi, l'un des principaux acteurs de la procédure, l'État, la présente comme une *procédure de planification* où l'on teste la faisabilité sociale du projet : « Seuls les intéressés peuvent définir leurs priorités et mesurer l'acceptabilité d'un projet en fonction de leur système de valeurs » (B.A.P.E., 1982, p. 15).

Du coup, la réponse ne va nullement de soi : l'on peut parfaitement maintenir que la procédure instituée en est une de planification, tout en souscrivant aux « faits ». Ainsi, une série de scénarios peuvent rendre compatibles les « faits » et le point de vue de l'État si, par exemple : 1) les projets soumis respectent effectivement l'esprit de la procédure ; 2) la procédure, plongée dans la pratique, ne transforme que très progressivement cette dernière. Donc, « tendanciellement » et structurellement, il pourrait s'agir d'une procédure de planification mais qui fait face à l'inertie des pratiques. Ce n'est que conjoncturellement qu'elle nous apparaîtrait comme une procédure d'implantation ; 3) enfin, on pourrait supposer que l'efficace de la procédure ne réside pas dans le pouvoir de *tester* la faisabilité sociale d'un projet mais *plutôt de la fabriquer*. On comprend bien que cette fabrication ne passe pas forcément par une modification tangible du projet, mais par celle de ses conditions de problématisation, d'analyse, etc.

De toute évidence, nous nous rendons compte que la question centrale n'est pas aussi évidente que les « faits » pourraient le laisser croire.

La perspective d'analyse et les concepts utilisés

Jusqu'à ces dernières années, soulever la question de l'utilité d'une procédure (intervenant à un degré ou à un autre pour modifier des pratiques planificatrices) revenait à vérifier si celle-ci remplissait bien ses objectifs. Autrement dit, en termes traditionnels, s'interroger sur l'utilité de la procédure revenait à se demander si cette dernière, *elle-même garante de la prise en compte de l'environnement*, avait su s'imposer dans les pratiques planificatrices. Mais, une telle perspective d'analyse suppose que *l'on sache d'abord ce qu'est l'environnement*.

L'utilité de la procédure sera, pour notre part, analysée à partir d'une perspective fondamentalement différente, celle plus récente qui s'intéresse aux « procédures en action » (O'Riordan et Sewell, 1981). Celle-ci suppose que c'est la procédure elle-même qui génère et construit dans son déroulement ce qu'il faut entendre par « environnement ». Cela, non seulement en termes d'objets, mais aussi quant à leur mode de traitement (technique/politique) et au pouvoir différentiel des acteurs à coder « à leur façon » la question environnementale.

La procédure, malgré sa précision et son détail, ne règle pas tout d'avance. Ainsi, le contenu de l'étude, au-delà des grandes catégories qui la structurent, et en particulier la signification du terme « environnement » (biophysique surtout, mais aussi social et humain) évoluent selon les contextes, les milieux, les types d'ouvrages, etc. Le problème n'est pas alors de voir comment cette *procédure* informe, code le champ social, mais comment la « procédure en action » informe et se fait informer par le champ social. En d'autres termes, elle est le lieu d'une interaction code/territoire où *le structurel n'est pas plus structurant que le conjoncturel*. D'où l'intérêt de soulever la question de l'apprentissage éventuel des acteurs, de la convergence éventuelle de la procédure vers une pratique planificatrice nouvelle. L'opposition des deux perspectives analytiques est essentielle à la compréhension puisque ce que l'une prend pour point de départ, l'autre le prend pour enjeu central et point d'arrivée.

Pour prendre en charge ces questions centrales, notre analyse est structurée autour de trois concepts fondamentaux qui sont : *l'efficace* éventuelle de la procédure, *l'efficacité* différentielle des acteurs et *l'apprentissage* éventuel des acteurs. Nous verrons ultérieurement le mode d'« opérationnalisation » de ces trois concepts dont les deux premiers se définissent comme suit. Lorsque nous parlons d'*efficacité* des acteurs, il s'agit simplement de contrôler si les objectifs des acteurs sont atteints, lorsque le projet passe à la « moulinette » institutionnelle. Par exemple, pour le promoteur, il pourra s'agir d'obtenir l'autorisation pour le projet qu'il a planifié ; du côté de l'organisme régulateur, nous parlerons d'efficacité si ce qu'il requiert du promoteur est effectivement accompli. Par ailleurs, lorsque nous parlons d'*efficace* de la procédure, ce qu'il nous intéresse de contrôler c'est la modification éventuelle des stratégies planificatrices des différents acteurs provoqués par la procédure. C'est également l'effet résultant de ces modifications de stratégies qui produisent alors une convergence éventuelle des effets vers une pratique planificatrice nouvelle.

L'apprentissage des acteurs comme concept analytique

Tout central que soit notre troisième concept, celui d'apprentissage, il est extrêmement difficile à cerner et à contrôler. Le concept est central en ce qu'il nous aide à penser une situation où il y a une déstabilisation du contexte institutionnel, émergence d'un environnement stratégique « turbulent », incertain, qui implique des réajustements stratégiques des acteurs qui se trouvent confrontés à du « nouveau » et au problème de son intégration. Parce qu'il n'y a plus cette stabilité institutionnelle réglant le rapport des acteurs dans un processus de planification, le professionnel et le promoteur ne se trouvent plus en face des mêmes événements récurrents lesquels sont maîtrisés par un savoir-faire *standardisé*. Celui-ci devient caduque lorsque surgit le nouveau, « l'événement unique ». Le problème *dans l'action* pour le promoteur n'en est donc plus tant un de « problem solving » qu'un de « *problem setting* » (Shön, 1983), d'où l'importance fondamentale de cette notion d'apprentissage.

Les difficultés sont à la fois d'ordre ontologique, c'est-à-dire qu'elles tiennent à la nature même du phénomène, et d'ordre méthodologique. Tout d'abord, pour qu'il y ait apprentissage, il faut que les acteurs ne contrôlent que *partiellement* le contexte qu'ils essaient de maîtriser, d'informer. Si tel n'était pas le cas, c'est-à-dire si un des acteurs importants (traditionnellement l'État, ou le promoteur) arrivait à *fabriquer un contexte stratégique relativement prédictible* c'est-à-dire *sans surprise*, l'apprentissage n'aurait aucun intérêt comme concept pour l'analyste. Plus encore, cette situation d'apprentissage ne pourrait avoir lieu ; elle n'aurait pas de réalité. Il faut donc que, jusqu'à un certain point, le contexte, l'environnement du système soit *turbulent* et non pas prédictible. Le système de l'acteur perçoit alors du « bruit », des « événements aléatoires » (pour sa propre logique) qui l'agressent. Nous dirons qu'il y a apprentissage si le système réussit à intégrer ce bruit comme principe d'organisation. Or, la difficulté vient de ce que nous devons postuler la turbulence de l'environnement pour que la situation d'apprentissage soit pensable alors même que l'apprentissage est un signe de la turbulence de l'environnement... ; cercle presque tautologique, que nous avons brisé en postulant que la nouvelle procédure déstabilisait le système des pratiques traditionnelles.

Sur le plan méthodologique, les difficultés tiennent au fait que lorsque l'on parle d'apprentissage, il faut être d'abord capable d'*isoler* l'organisme, le système (soit un acteur, soit un système d'acteurs) qui apprend *de son environnement*. Puis, à travers les variations incessantes des états d'un organisme et les « bruits » de l'environnement, il faut être capable de repérer, pour qu'il y ait apprentissage, quelles sont les modifications de l'organisme qui sont significatives de l'intégration du bruit. Un tel défi méthodologique peut parfois être relevé dans des situations très contrôlées, en laboratoire par exemple. Malheureusement, il est impossible de ramener le cas de l'apprentissage des acteurs dans les « procédures en action » à une situation observable en laboratoire.

En somme, pouvoir parler d'apprentissage c'est « se mettre en condition de laboratoire » sachant bien ce qu'aurait d'arbitraire et de simplificateur une telle démarche. Nous avons donc tenté d'isoler le système à l'intérieur duquel nous pourrions éventuellement déceler l'apprentissage des acteurs. Ce système se définit par les différentes étapes de la procédure, les acteurs participants et les produits qu'ils livrent et auxquels ils répondent.

MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le champ évolutif des objets

Les exigences de l'étude d'impact sont, somme toute, assez minimales: d'un projet, dont la justification est présentée, doivent être comparées différentes options sur la base des impacts qu'elles sont susceptibles d'engendrer sur le milieu d'accueil. Le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., c. Q-2, r.9, a.3) énumère 5 rubriques que doit aborder l'étude d'impact (figure 1, partie 1). Au-delà de leur simple mention, rien ou très peu n'est dit quant au contenu même de chacune de ces rubriques. Par exemple, la méthodologie de l'étude d'impact ne dit rien quant aux types d'options ou de variantes qu'un maître d'œuvre devra assujettir à la comparaison: s'agira-t-il simplement de comparer différents corridors préférentiels de localisation d'un équipement linéaire ou plutôt d'une remise en question de la demande même qui sert de justification au projet. C'est au gré de l'interaction entre les acteurs (maître d'œuvre, organismes institués, public, etc.) au travers des étapes de la procédure et sur la base de projets antérieurs similaires ou de projets réalisés dans des milieux semblables que les rubriques de l'étude d'impact seront spécifiées. C'est ce contenu évolutif des rubriques que notre recherche se propose de vérifier.

Aux rubriques prescrites par le règlement, nous avons substitué quatre catégories d'analyse (figure 1, partie 2): la justification du projet, les composantes de celui-ci, les variantes ou options étudiées et les mesures de mitigation. Les deux premières catégories sont tirées de la rubrique « description du projet » alors que les deux autres apparaissent telles quelles. Ce sont les objets se retrouvant dans ces quatre catégories, à l'intérieur du document produit à chacune des étapes, qui ont été dégagés. Il pourra sembler étonnant que dans une recherche portant sur une procédure d'étude d'impact, l'analyse proprement dite des impacts de chaque option ne soit pas retenue. Cette caractéristique découle de notre hypothèse de départ à l'effet que les objets, avant même leur traitement (i.e. l'analyse des impacts qui leur sont associés), délimitent en quelque sorte un champ à l'intérieur duquel se tiendra le débat et se prendra la décision.

Aux fins de notre recherche, un objet consiste en un élément qui est assujetti à un traitement spécifique, très souvent identifié à la table des matières ou requis explicitement par un intervenant ou se situant dans des catégories préétablies (par exemple, au niveau des composantes d'un équipement de production hydro-électrique, le barrage lui-même, les turbines, le poste de transformation, le corridor de transport de l'énergie produite, etc.). Dans certains cas, une discrétion de l'analyste s'est avérée inévitable. Cependant, règle générale, cela ne fut pas nécessaire.

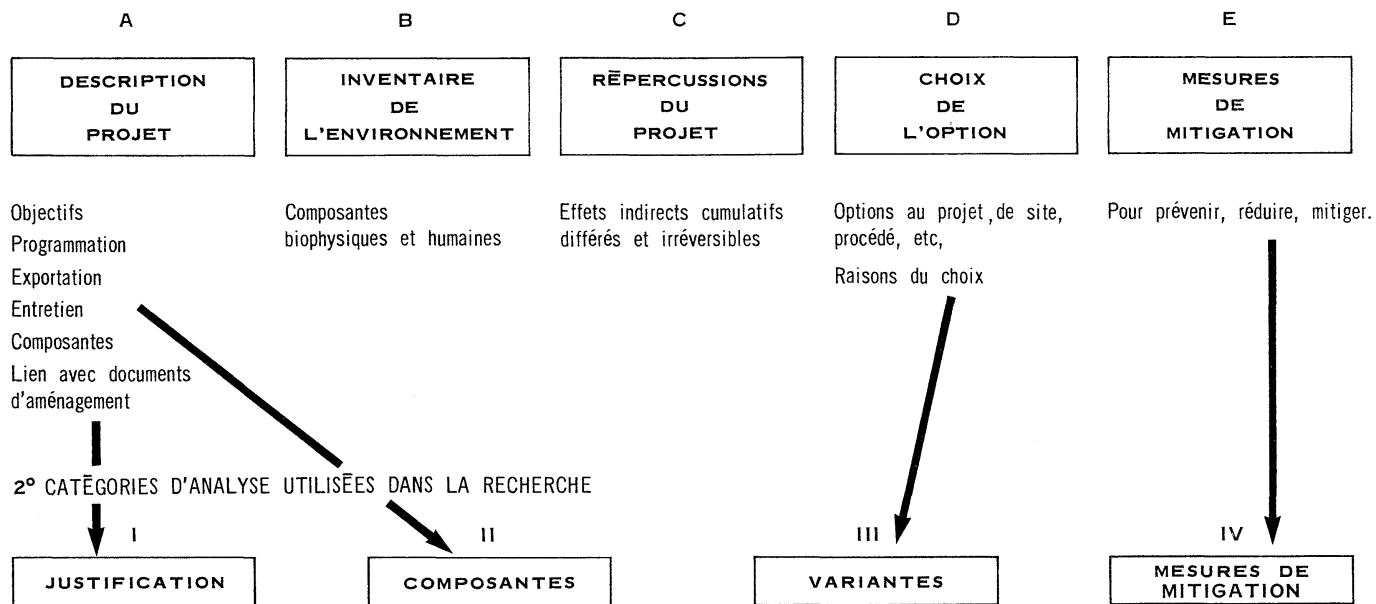
Étapes de la procédure

La section IV-1, articles 31.1 à 31.9 de la loi de la qualité de l'environnement (R.R.Q., c. Q-2), prescrit le cheminement et les étapes de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. À certaines de ces étapes, des documents sont produits par les différents acteurs concernés. Ces documents constituent la matière de notre recherche: à chacune de ces étapes, la configuration des objets qu'ils contiennent, selon la rubrique où ils apparaissent, est établie.

Des documents produits par le *maître d'œuvre* ou le *promoteur*, il y a: 1) le document intitulé *Avis de projet* décrivant la nature générale du projet qu'il désire

RUBRIQUES D'UNE ÉTUDE D'IMPACT ET CATÉGORIES D'ANALYSE

1° RUBRIQUES PRESCRITES AU RÈGLEMENT (R. R. Q., c.Q-2, r.9, a.3 Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement)



entreprendre ; 2) l'étude d'impact elle-même préparée en réponse aux directives du ministre de l'Environnement et révisée suite à l'analyse de recevabilité.

Du côté gouvernemental, on retrouve les documents suivants : 1) la *directive* indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact. Élaborée par la Direction des évaluations environnementales (D.E.E.)³ du ministère de l'Environnement en collaboration avec les ministères concernés par le projet, elle est transmise au promoteur par le ministre de l'Environnement ; 2) l'*analyse de recevabilité* de l'étude d'impact réalisée par rapport aux directives émises. Cette étape est encore une fois du ressort de la D.E.E., en collaboration avec les différents ministères. Lorsque jugée recevable, l'étude d'impact est rendue publique par le ministre de l'Environnement ; 3) l'*analyse environnementale du projet*. Alors que l'analyse de recevabilité portait sur la qualité de la réponse apportée à la directive dans l'étude d'impact, l'analyse environnementale du projet porte quant à elle sur les impacts mêmes associés au projet, sur leurs relations aux politiques et programmes des ministères de même que sur les mesures de mitigation susceptibles d'être apportées ; 4) la décision rendue par le Conseil des ministres et qui prend la forme d'un *décret*.

La figure 2 représente, de façon schématique, l'évolution de la configuration des objets, leur déplacement d'une rubrique (ou d'une catégorie d'analyse) à une autre, ainsi que leur apparition ou disparition selon les étapes de la procédure ; ce diagramme a été établi à partir du projet d'évacuateur de crues de Rivière-des-Prairies. Les objets pourront être déplacés, apparaître ou disparaître non seulement selon l'initiative du promoteur mais aussi à la demande des organismes institués (la D.E.E. ou le B.A.P.E.), ou suite à la requête du public lors de la tenue d'audiences. La position qu'ils occuperont alors dans le champ d'argumentation pourra résulter en une amélioration de l'insertion du projet dans l'environnement, mais peut-être également remettre en question la faisabilité même du projet.

Promoteur et projets retenus

Pour mettre en évidence l'apprentissage qui aurait pu prendre place au sein de la procédure, il a paru préférable de concentrer notre analyse sur un promoteur impliqué dans des projets relativement similaires et ayant été assujéti à celle-ci au fil des ans. À compter de la date d'entrée en vigueur du règlement sur les études d'impact (30 décembre 1980) jusqu'au début de notre recherche en 1983, deux promoteurs ou maîtres d'œuvre ressortaient nettement quant au nombre d'actions assujétiées audit règlement : le ministère des Transports du Québec et Hydro-Québec. Hydro-Québec a été retenue pour les raisons suivantes : 1) l'interaction entre le gestionnaire de la procédure, la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement du Québec et une société d'État, risquait d'être davantage formelle et visible à des observateurs extérieurs que l'interaction entre deux ministères à l'intérieur d'un même gouvernement ; 2) dans bon nombre des projets du ministère des Transports, la localisation d'un ouvrage, du moins dans ses grandes lignes, était déjà déterminée au départ, le ministère ayant procédé à l'expropriation des emprises avant la réforme de la Loi de l'expropriation en 1976 (Martin, 1983) ; 3) Hydro-Québec s'était dotée d'une Direction de l'environnement dès 1974, direction qui devait par la suite exercer, au Québec, un rôle de leader quant à la méthodologie de l'étude d'impact. Au ministère des Transports, ce n'est qu'en 1979 que l'on vit la création d'un Service responsable de l'environnement associé au processus de planification des réseaux routiers. Antérieurement, il n'y avait qu'une Division des études de l'environnement, relevant du Service de la circulation et des aménagements (Martin, 1983, p. 8).

ÉVOLUTION SCHEMATIQUE DU CHAMP DES OBJETS ET DÉPLACEMENTS (Projet évacuateur de crues Rivière-des-Prairies)

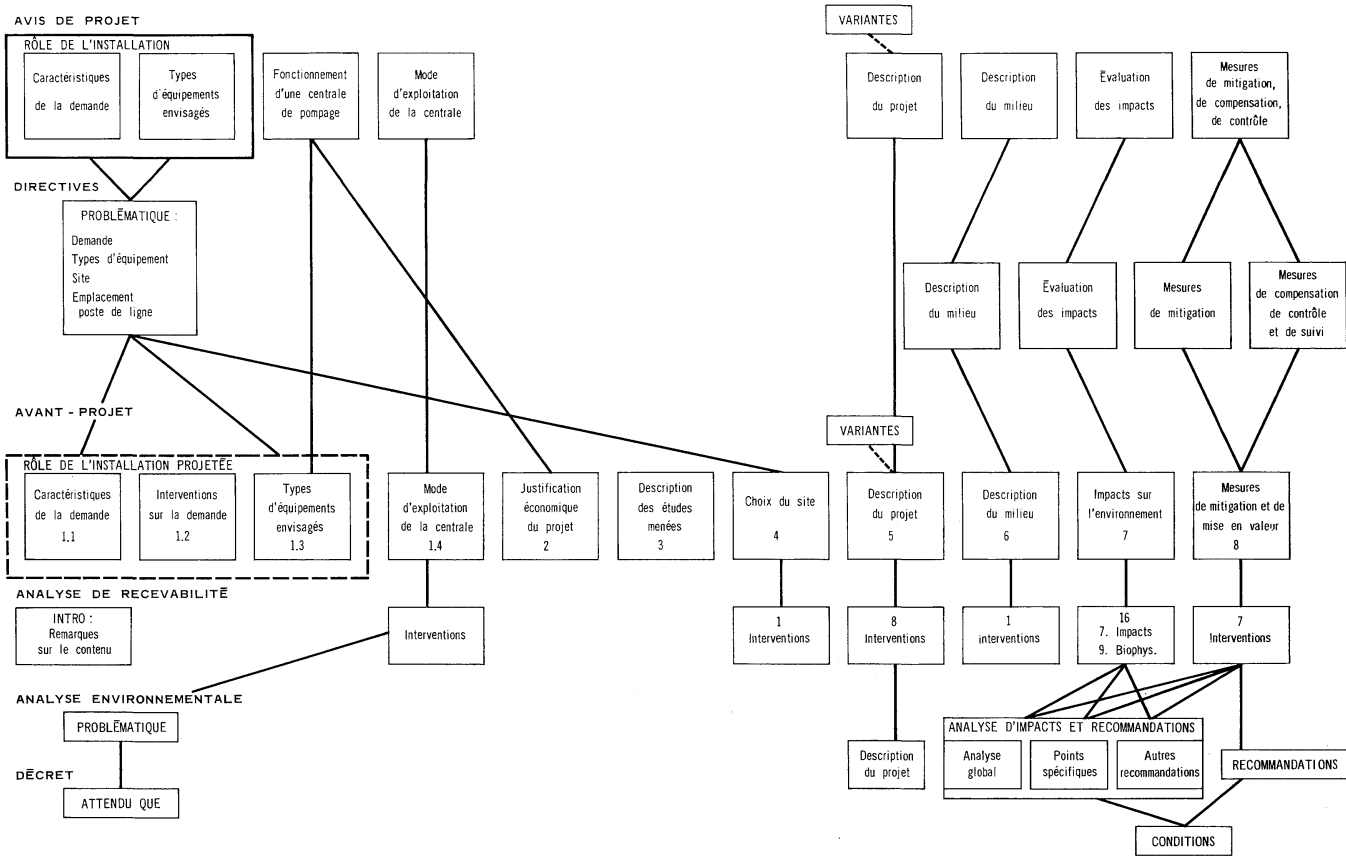


Figure 2

Tableau 1

Champ des objets pour la catégorie « composantes » du projet

| COMPOSANTES | | | | | | |
|--------------------|---|------------------------------|---|---|--|--|
| Étape | Projet | Delaney | Rivière-des-Prairies | Madawaska — Rivière-du-Loup | Nicolet — Des Cantons | Interc. Nouvelle-Angleterre |
| Ensemble du projet | 1. 2 réservoirs | 1. Évacuateur | 1. Poste 315-345 kV | 1. Ligne 735 kV | 1. Ligne à courant continu | 1. Ligne à courant continu |
| | 2. 4 digues | 1.1 en aval | a) emplacement à déterminer | a) Delorme — Des Cantons | 2. = 450 kV | 2. = 450 kV |
| | 3. Centrale souterraine | 1.2 13 variantes à treuil | b) emplacement P-3 | b) Nicolet — Des Cantons | 3. Points de liaison | 3. Points de liaison |
| | 4. 10 turbines de 200 MW | 1.3 axe: a: 25° b: 0° c: 5° | 2. Ligne 315 kV | 2. Exploitation à 230 kV | a) Des Cantons — Comerford | a) Des Cantons — Comerford |
| | 5. Évacuateur de crue | 1.4 passerelle de service | 3. Longueur a) ≈ 95 km b) ≈ 90 km | a) → 1989 b) → 1995 | b) à déterminer | b) à déterminer |
| | 6. Prises d'eau | 1.5 superstructure fermée | 4. Points de liaison: Rivière-du-Loup — Madawaska — N.Br. | c) nulle | c) Des Cantons — borne 512 | c) Des Cantons — borne 512 |
| | 7. Batardeaux | a) traitement architectural | 5. Composantes, phase de construction (5) | 3. Localisation corridor centre, tracé existant | 4. longueur: a) ≈ 60 km b) 77.5 km c) de 77 à 107 km | 4. longueur: a) ≈ 60 km b) 77.5 km c) de 77 à 107 km |
| | 8. Gestion des réservoirs | b) var. architecturale n° 4 | 6. Description détaillée | 3.1 Tronçon Nicolet — Kingsey | 5. Activités de construction | 5. Activités de construction |
| | 9. 2 routes d'accès | 2. ouvrage de retenue | 7. Modifications au poste Rivière-du-Loup | 3.2 Tronçon Kingsey — Des Cantons | 6. Activités d'exploitation | 6. Activités d'exploitation |
| | 10. Voie de contournement | a) en béton | 8. Vente de 500 MW | 4. Nouveau poste | 7. Convertisseur dans le poste Des Cantons | 7. Convertisseur dans le poste Des Cantons |
| | 11. Route de compensation | b) avec remblai | 9. Emplacement de 400m × 250m. | a) région Sherbrooke | 8. Électrode de mise à terre | 8. Électrode de mise à terre |
| | 12. Centre administratif, atelier, entrepôt | 3. arasement du haut-fond | | b) emplacement n° 5, Brompton-Canton | 9. Ligne 44 kV à l'électrode | 9. Ligne 44 kV à l'électrode |
| | 13. Carrières, bancs d'emprunt | 4. production | | 5. Lignes de raccordement à 230 kV | | |
| | 14. Poste et ligne | 5. passe à poissons | | 6. Additions au poste Nicolet | | |
| | 15. Niveau d'eau Bras-du-Nord | 6. réaménagement rive droite | | | | |
| | 16. Main-d'œuvre, coût | 7. création d'ilôts | | | | |
| | 17. Conservation des chutes | 8. accès par rue Touchette | | | | |
| | 18. Amortissement des crues | 9. Installations temporaires | | | | |
| | 10. Jetée et batardeaux | | | | | |
| | 11. programmation | | | | | |
| | 12. écluse | | | | | |

| Dossier soumis | Étape inexistante | Étape inexistante | Étape inexistante | 1a ; 2a ; 4a | Documents non disponibles |
|------------------------------------|--|--|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| Arrêté en conseil | Étape inexistante | Étape inexistante | Étape inexistante | Documents non disponibles | 1 ; 2 ; 3a. |
| Avis de projet | 1 ; 2 ; 3 ; 4 ; 5 ; 6 ; 9 ; 10 ; 11 ; 12 ; 13 ; 14 ; 16. | 1 ; 1.1 ; 1.2 ; 1.3a ; 1.4 ; 1.5a ; 2a ; 3 ; 5 ; 6 ; 7 ; 8 ; 9 ; 10 ; 11. | 1a ; 2 ; 3a ; 4 ; 5. | 1b ; 4a | 1 ; 2 ; 3b ; 4a ; 5 ; 6. |
| Directives | Aucun objet explicite | 1 ; 3 ; 12. | 6. | Aucun objet explicite. | Aucun objet |
| Études d'avant-projet ¹ | 1 ; 2 ; 3 ; 4 ; 5 ; 6 ; 7 ; 8 ; 9 ; 10 ; 11 ; 12 ; 13 ; 14 ; 16 ; 17 ; 18. | 1 ; 1.1 ; 1.2 ; 1.3b ; 1.4 ; 1.5b ; 2b ; 3* ; 5 ; 6 ; 7 ; 8 ; 9 ; 10 ; 11. | 1b ; 2 ; 3b ; 4 ; 7. | 1b ; 2b ; 3 ; 4b ; 5 ; 6. | 1 ; 2 ; 3c ; 4b ; 7 ; 8. |
| Analyse de conformité ² | 5 ; 8 ; 12 ; 13 ; 14 ; 18. | 1 ; 3 ; 4 ; 6 ; 9 ; 11 | 1b ; 2 ; 3b ; 4 ; 7 ; 8 ; 9. | 1b ; 4a. | 1 ; 2 ; 3c ; 4c ; 7 ; 8 ; 9. |
| Analyse environnementale | 1 ; 4 ; 16 ; 13. | 1, 1.1 ; 1.1 ; 1.2 ; 1.3c ; 1.4 ; 1.5b ; 2 ; 5 ; 6 ; 11. | 1b ; 2 ; 3b ; 4 ; 7. | 1b ; 2c ; 3.1 ; 3.2 ; 4b ; 5 ; 6. | 1 ; 2 ; 3c ; 4b ; 7 ; 8 ; 9. |
| Décret | 13. | Aucun objet explicite | 1b ; 2 ; 3b ; 4. | 1b ; (2c) ; 3.2 ; 4b, 5, 6 | Aucun objet. |

* objet abandonné au cours de l'étape

() : objet implicite

1. Pour Hydro-Québec, les études d'avant-projet constituent les études d'impact.

2. L'analyse de conformité est maintenant désignée « analyse de recevabilité ».

Cinq projets d'Hydro-Québec ont été analysés. Deux d'entre eux consistaient en équipements ponctuels de production d'énergie hydro-électrique ou accessoires à celle-ci. Ce sont : la centrale à réserve pompée Delaney, pour laquelle l'étude d'impact a été déposée en novembre 1980, et la réfection de l'évacuateur de crues de Rivière-des-Prairies, au nord de l'île de Montréal, dont l'étude d'impact fut déposée en janvier 1981. Les trois autres projets consistaient en équipements de transport d'énergie électrique. Ce sont : le corridor de 315-345 kV « Madawaska — Rivière-du-Loup » pour l'interconnexion avec le Nouveau-Brunswick, pour lequel l'étude d'impact a été déposée en août 1982 ; la ligne « Nicolet — Des Cantons » de 735 kV et le poste « Des Cantons » dans la région de Sherbrooke dont l'étude d'impact fut déposée en avril 1983 et enfin, le dernier projet, fortement relié au précédent, la ligne « Des Cantons — Nouvelle-Angleterre », de 450 kV, pour l'interconnexion avec les États-Unis, dont l'étude d'impact fut déposée en mars 1983. Ces trois projets, à l'exception du poste « Des Cantons », sont des équipements à caractère linéaire. Les dossiers « Rivière-des-Prairies » de même que « Nicolet — Des Cantons » conjointement avec le projet d'interconnexion ont fait l'objet d'audiences publiques en bonne et due forme. Le projet Delaney n'a fait quant à lui que l'objet d'une enquête, c'est-à-dire une audience limitée ne portant que sur un aspect du projet. Des cinq projets étudiés, seul celui de « Madawaska — Rivière-du-Loup » n'a été soumis à aucune forme d'audience publique.

Axes analytiques et « opérationnalisation » de trois concepts

Notre analyse s'est effectuée selon trois axes différents :

Le 1^{er} axe d'analyse correspond à celui qui vient d'être décrit à la section précédente : il s'agit en quelque sorte d'une analyse de l'évolution des objets pour un même projet. Le tableau 1 présente, à titre d'exemple, une énumération des objets retrouvés dans la catégorie « composants » au sein des cinq projets étudiés. Cette énumération est faite à la fois pour l'ensemble de la procédure et pour chacune des étapes. Elle permet de constater quels sont les objets apparaissant à une étape donnée (étude d'impact, décret final, etc.) et de déterminer si cette apparition résulte de l'initiative même du promoteur ou de la requête d'un autre intervenant (ex. D.E.E.).

Le 2^e axe d'analyse consiste à mettre en parallèle les cinq projets, puis à se pencher sur une même étape de façon à vérifier s'il y a régularité quant au contenu de chacune des catégories ou de chacune des rubriques prescrites. D'un point de vue purement empirique, il permet donc d'apporter un éclairage sur la nature de ce contenu. Ainsi peut-on, par exemple, vérifier si ce sont les mêmes types de variantes ou de mesures de mitigation que l'on retrouve pour des projets similaires, si un promoteur utilise toujours des arguments similaires pour justifier son projet à l'étape « avis de projet », ou encore s'il y a régularité dans les directives émises par la D.E.E.

Le croisement de ces deux axes permet d'identifier les moments-clés de la procédure, soit les étapes où le contenu prend sa configuration définitive. En corollaire, il permet de déduire le rôle joué par chacun des acteurs dans la définition de ce contenu. D'où l'« opérationnalisation » du concept d'*efficacité des acteurs* :

- pour le promoteur, les objets mis de l'avant au départ se retrouvent-ils en fin de parcours ?
- pour la D.E.E., les objets demandés sont-ils intégrés par le promoteur ou traités dans son étude d'impact ?

Enfin, ce croisement est déjà révélateur quant au sens même de la procédure, à savoir s'il s'agit d'une procédure de planification, où la faisabilité du projet est discutée, ou encore simplement d'une procédure d'implantation ne visant qu'à garantir une insertion sans heurt du projet dans son environnement. Il permet donc de tester *l'efficace de la procédure*, notre second concept d'analyse. En ce sens, l'élargissement du champ des objets au gré des étapes se produit-il sans qu'il n'ait été requis spécifiquement par un intervenant, du simple fait, par exemple, de la logique de l'étude d'impact ?

Une régularité totale pour les cinq projets retenus, au plan du contenu de l'étude d'impact ou de la nature des mesures de mitigation, pourrait être indicatrice d'une convergence entre les intervenants quant au sens et au contenu de la procédure, ou encore être le reflet d'une «prédictibilité» de l'environnement. Par contre, une absence de régularité, pourrait suggérer diverses interprétations. Ainsi la spécificité du milieu d'accueil pourrait entraîner l'ajout de mesures de mitigation particulières. De même, une évolution dans les perceptions de la question environnementale pourrait donner lieu à des exigences d'implantation de plus en plus strictes pour un même territoire : l'environnement est alors non plus «prédictible», mais turbulent. L'absence de régularité pourrait finalement traduire un *apprentissage des intervenants* (notre 3^e concept d'analyse) : c'est-à-dire une stratégie de l'intervenant et une façon de structurer son champ d'argumentation qui tienne compte des acquis antérieurs, du succès de la stratégie adoptée, des résistances rencontrées et des requêtes présentées par les autres acteurs. C'est ce que le 3^e axe d'analyse veut aider à éclairer. Dans l'éventualité d'une absence de régularité dans le 2^e axe d'analyse, il vise à déterminer si la configuration du champ des objets dans un projet et, à un niveau plus global, si la stratégie d'un intervenant sont le reflet de l'expérience acquise au fil des projets antérieurs. Par exemple, le contenu des rubriques ou des catégories intègre-t-il les objets dont le rajout a été demandé à une étape quelconque d'un projet précédent ?

La multiplicité des variables susceptibles d'intervenir à ce stade, comme celle des interprétations possibles, suggère cependant la plus grande prudence quant à la portée à donner aux constatations. Tout d'abord, rien ne garantit que les limites, l'isolement même du système que nous avons postulés, sont valides. En d'autres termes, rien ne permet de supposer que la logique des transformations des « produits » est interne ; il se peut effectivement que celles-ci soient le signe d'un apprentissage du *système tout entier* par rapport à un environnement (changement ou conjoncture économique, politique, etc.). Ensuite, et même en supposant que les acteurs agissent et apprennent d'une façon endogène au système, rien ne dit que les « bruits » significatifs auxquels ils réagissent sont inscrits et décelables dans les *produits* auxquels ils répondent (les négociations sont souvent informelles...). À ces deux scénarios correspondent respectivement autant de conséquences : les produits ne constituent probablement que « la pointe de l'iceberg », la pointe du contexte (à la fois exogène et endogène) par rapport auquel le système (la procédure en action) apprend.

RÉSULTATS ET DISCUSSION

Pour chacune des catégories nous livrons ci-après les résultats de l'application de notre cheminement analytique. Étant donné le nombre très restreint de projets considérés, il faut voir ces résultats davantage comme des hypothèses à explorer que comme des conclusions fermes.

Les composantes des projets

À un niveau global, l'efficacité du promoteur peut être qualifiée de totale. En ce sens, si l'objectif du projet est la production d'électricité ou son transport, au terme de l'application de la procédure, le promoteur produit ou transporte de l'électricité. Donc, pour les projets retenus, la faisabilité n'aura pas été contredite; cela rejoint cependant la question que nous soulevions au départ quant à la pertinence même de la recherche.

Une spécification des composantes des projets prend place au cours de la procédure comme nous pouvions nous y attendre. Cette spécification atteint son maximum à l'étape de l'étude d'impact: la spécification sera plus importante pour les projets de production hydro-électrique, soit la centrale Delaney et l'évacuateur de crues de Rivière-des-Prairies, que pour ceux visant le transport d'énergie où les objets ont trait principalement à la localisation des équipements. Par exemple, pour l'évacuateur de crues, l'angle du barrage devient une variante du projet qui évoluera jusqu'à la fin alors que l'arasement du haut-fond est une composante qui disparaîtra en cours de route. La spécification ne se fait pas en réponse à la directive émise par la D.E.E. Dans la majorité des cas, cette dernière demande effectivement peu de choses au plan des composantes. On rencontre cependant une exception dans le dossier de Rivière-des-Prairies où la D.E.E. demande des éclaircissements sur l'arasement du haut-fond et une étude visant à l'intégration d'une écluse à l'évacuateur. Le fait que l'élargissement prenne place sans avoir été requis par la D.E.E. pourrait constituer un élément pour l'efficacité de la procédure. Il existe toutefois une réserve à cette interprétation. Ainsi, l'élaboration des composantes peut avoir été complétée au sein même d'Hydro-Québec avant que la procédure ne débute, celle-ci laissant filtrer l'information au fur et à mesure de son développement.

Un fait est à noter pour la catégorie « composantes ». Contrairement à celles qui suivent, le décret reprend très peu d'objets relatifs aux composantes du projet mentionnées à l'étape d'avant-projet. Une grande latitude semble donc laissée au promoteur à ce sujet.

Un dernier élément, sur lequel nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir ultérieurement, est le flou relatif des avis de projet dans les deux dossiers les plus récents (« Nicolet — Des Cantons » et l'interconnexion « Des Cantons — États-Unis »), alors qu'une hypothèse d'apprentissage « étroit » nous aurait laissé présager le contraire.

La justification des projets

Au niveau de cette catégorie, nous observons un gonflement important du champ des objets tout au long de la procédure. En effet, non seulement le nombre des objets augmente-t-il, mais leur traitement est aussi plus poussé, ce que notre analyse et nos tableaux ne peuvent malheureusement prendre en compte. À ce gonflement peuvent être associées des demandes de renseignements émanant de l'intervenant gouvernemental, principalement à l'étape des directives; ce qui serait indicateur d'une efficacité de la stratégie de cet acteur. Par contre, ces demandes sont relativement générales et le promoteur va au-delà de ce qui lui est exigé. Par exemple, dans le projet « Nicolet — Des Cantons » et dans le cas de l'interconnexion « Des Cantons — États-Unis », la directive se limite à demander une identification du problème et des solutions possibles ainsi qu'à établir la relation du projet avec des actions ou projets connexes.

Par ailleurs, il ressort que le promoteur posera sa justification en des termes très différents selon le type de projet, selon la nature du milieu d'insertion, etc. Dans le dossier Delaney, la justification s'appuie sur la satisfaction des besoins en énergie de pointe. Pour ce projet fortement désiré par la région, principalement en raison de ses retombées économiques, différentes façons de répondre au besoin sont envisagées, incluant même la réduction de la demande de pointe. Par contre, dans le dossier « Nicolet — Des Cantons » qui a suscité une forte opposition des organismes du milieu touché, la justification est essentiellement centrée sur l'insuffisance des équipements existants pour répondre à la demande. La porte « réduction de la demande » qui pourrait provoquer une remise en question de la faisabilité du projet n'est donc pas entrouverte. Dans le dossier de l'interconnexion avec les États-Unis, dossier beaucoup moins problématique une fois le projet « Nicolet — Des Cantons » adopté, le promoteur fait ressortir essentiellement l'intérêt économique du marché de la Nouvelle-Angleterre. Or, dans le projet « Madawaska — Rivière-du-Loup », la D.E.E. demande quels surplus anticipés justifient la mise en place de ce corridor de transport. Le promoteur ne répondra pas à cette demande et, pourtant, le décret d'autorisation lui sera accordé même si l'analyse de recevabilité fait état de cette lacune fondamentale. Enfin, la justification de l'évacuateur de crues de Rivière-des-Prairies, principalement basée sur l'obsolescence de l'ouvrage existant et les risques pour la sécurité des riverains, se trouve mêlée à plusieurs éléments également traités comme mesures de mitigation (le lien inter-rives, la passe à bateaux, la relation au projet Archipel). Il n'est cependant pas question de l'opportunité économique d'un tel investissement au plan de la production hydro-électrique dans l'étude d'impact, alors que cet argument sera invoqué par Hydro-Québec pour imposer une limite sur les mesures de mitigation réclamées par le milieu lors des audiences publiques.

Ces exemples tirés de notre analyse montrent qu'il y a absence totale de régularité quant aux objets qui apparaissent à la rubrique « justification ». Le promoteur répond aux exigences de la procédure, mais il reste autonome quant au choix de ses arguments. Peut-être sont-ils choisis, et c'est encore là une de nos hypothèses, de façon à ce que la faisabilité du projet ne puisse être remise en question, ou à tout le moins discutée. À ce niveau, il est surprenant qu'il ne soit pas fait référence à une politique plus générale, à un programme d'équipements dans lequel le projet viendrait s'insérer. Pourtant, il y aurait expertise chez l'intervenant gouvernemental, par le biais du ministère de l'Énergie et des Ressources, pour valider dès les premières étapes la pertinence du projet et sa justification. Au contraire, celle-ci est formulée de façon « ad hoc » par le promoteur. S'agit-il là d'une tendance quant à l'évolution à moyen terme de la procédure d'étude d'impact québécoise ? À cet égard, il faut signaler qu'aux États-Unis, les intervenants étant habituellement d'accord sur la qualité de l'étude d'impact soumise, c'est la justification qui polarise de plus en plus le débat, entraînant même un questionnement sur les programmes et politiques dans lequel s'insère le projet ; c'est donc la cohérence d'une planification d'ensemble qui est testée (Gariépy, 1982). Dans certains autres dossiers québécois, la politique a été au centre des débats. Ce fut le cas, par exemple, de la politique d'exploitation des forêts du Québec lors de l'étude du programme de lutte contre la tordeuse de bourgeons de l'épinette (B.A.P.E., 1984) et de la politique de gestion des déchets toxiques lors des audiences sur le projet Stablex (B.A.P.E., 1981). La situation décrite ne serait-elle donc confinée qu'au cas d'Hydro-Québec ?

Enfin, encore une fois, cette catégorie suggère certaines pistes intéressantes au plan de l'apprentissage. Au sens étroit, nous nous attendrions à ce qu'au fil des projets, la justification demandée par la D.E.E. soit de plus en plus précise. Or, c'est

l'inverse qui se produit. Ainsi dans le cas du corridor « Nicolet — Des Cantons » et dans celui de l'interconnexion avec les États-Unis, les éléments de justification demandés pourraient s'appliquer à n'importe quel type de projet alors que pour le tracé « Madawaska — Rivière-du-Loup », projet similaire mais antérieur, les objets demandés étaient très précis et spécifiques. Y aurait-il là une stratégie de la part de l'intervenant gouvernemental consistant à formuler ses requêtes en termes très généraux, de façon se ménager la possibilité d'une réaction aux étapes subséquentes plutôt que d'être confiné à un ensemble d'objets précis mais limités ?

Les variantes

Comme il fallait s'y attendre, au sein de cette catégorie centrale à l'approche d'étude d'impact, il y a une augmentation importante du nombre d'objets ou de variantes de réalisation du projet, à partir de l'étape intitulée « avis de projet ». Les deux équipements de production d'énergie hydro-électrique, à savoir l'évacuateur de Rivière-des-Prairies et la centrale Delaney, sont particulièrement intéressants à la fois par la diversité des éléments sur lesquels des variantes sont élaborées (par exemple, le mode d'hébergement des travailleurs pour Delaney) et par la réflexion qui continue de se faire aux étapes ultérieures à l'étude d'impact (par exemple, les installations temporaires discutées à l'analyse de recevabilité dans le dossier de Rivière-des-Prairies). Cette augmentation se produit en partie en réponse aux directives de la D.E.E., mais va, encore ici, plus loin qu'une stricte réponse aux objets demandés.

Fait important, les variantes traitées sont toutes des variantes d'implantation. Il n'y a donc habituellement pas ce que nous pourrions appeler des variantes de planification qui, telle la variante « *No go* » de la procédure américaine (Gariépy, 1982), concernent la faisabilité même du projet, et ce malgré que certaines requêtes en ce sens sont adressées au promoteur par la D.E.E. Ainsi, dans le dossier « Madawaska — Rivière-du-Loup », le ministère de l'Environnement demandera à Hydro-Québec d'étudier le statu quo et le report du projet comme variantes. Or, le promoteur passera outre à cette demande mais, en dépit du fait que l'analyse de recevabilité aura fait état de cette lacune, il obtiendra quand même son décret d'autorisation. Dans une même optique, la D.E.E. demandera d'étudier dans le dossier « Nicolet — Des Cantons » et celui de l'interconnexion, des solutions de rechange au projet, ce à quoi le promoteur répondra par des variantes de localisation de ses équipements. Au niveau des équipements de transport, il existe donc une régularité quant au type de variantes mis de l'avant dans l'étape « étude d'impact », et aussi, malheureusement, régularité dans l'efficacité mitigée des requêtes de la D.E.E.

Dans les deux dernières étapes, à savoir l'analyse environnementale et le décret, aucune nouvelle variante n'est rajoutée même s'il y a encore des discussions à ce sujet. Il semble donc que la configuration des variantes soit réglée avant les audiences publiques ou encore que ces dernières ne dégagent aucune variante qui soit retenue par la suite. Appuyons ceci à l'aide d'un cas concret. Lors des audiences dans le dossier « Nicolet — Des Cantons » et celui de l'interconnexion avec les États-Unis, une variante est proposée par M. André Poulin et l'Institut d'aménagement de l'Université de Sherbrooke, variante que le rapport du B.A.P.E. reconnaîtra être plus intéressante, à la fois au plan économique et au plan environnemental, que celle retenue par Hydro-Québec. Pourtant, elle ne fera l'objet d'aucun approfondissement.

Les mesures de mitigation

Alors que la prise en charge de la dimension « planification » dans la procédure d'étude d'impact constituait pour nous une hypothèse à tester, il est évident que la procédure prend au moins en charge l'implantation. Ceci est le plus manifeste dans la catégorie « mesures de mitigation », puisque c'est au sein de celle-ci que le champ des objets subit le gonflement le plus fort dans son passage au travers de la procédure, gonflement qui se poursuit à toutes les étapes. Ainsi, dans les dossiers de Rivière-des-Prairies et Delaney, l'analyse de conformité va beaucoup plus loin que la simple mesure de l'adéquation à la directive émise : la D.E.E. réagit à l'étude d'impact du promoteur et propose de nouveaux éléments. Signalons aussi l'importance de l'étape de l'analyse environnementale dans le dossier « Madawaska — Rivière-du-Loup », le seul des projets étudiés où il n'y a pas d'audiences publiques. Finalement, alors que pour les autres rubriques le décret n'effectue pas de retour sur les éléments qui ont pu être abordés antérieurement, il spécifiera toutes les mesures de mitigation ou d'insertion que le promoteur devra implanter.

Notre recherche ne s'est pas penchée spécifiquement sur les mémoires et les représentations soumis par le public lors des audiences ; elle voulait explorer d'abord la stratégie du promoteur ainsi que celle de l'intervenant gouvernemental. Cependant, par la prise en charge de toutes les étapes périphériques, elle peut en quelque sorte inférer ce qui a pu émerger des audiences publiques. Pour les trois catégories d'analyse précédentes, nous pouvons affirmer que pratiquement tous les éléments sont mis en place avant le début des audiences mêmes, puisqu'il n'y a pas ou peu de rajouts d'éléments nouveaux aux étapes de l'analyse environnementale et du décret. Par contre, il en va autrement avec la catégorie « mesure de mitigation » car plusieurs objets nouveaux apparaissent au décret et pourraient donc provenir des audiences publiques. D'ailleurs, même l'analyse environnementale, qui voit ici l'ajout de nombreux éléments, peut tirer profit de ces audiences, plusieurs ministères y déléguant des observateurs. Il semblerait donc que c'est principalement face aux mesures de mitigation que l'intervenant « public » jouit d'une certaine efficacité dans ses requêtes.

L'examen des dossiers fait ressortir qu'en dépit du fait que les mesures de mitigation soient habituellement présentées sous un vocable unique, des différences importantes peuvent être décelées parmi elles quant aux types de préoccupations considérés. Afin de prendre en considération ces différences, les mesures de mitigation rencontrées peuvent être classées selon trois types distincts soit : les mesures d'atténuation ou de prévention d'impact, celles de restauration et celles de compensation. Ces types ne sont évidemment pas exclusifs, certaines mesures pouvant jouer un double rôle.

Les mesures d'atténuation ou de prévention d'impact sont celles visant, soit à atténuer un impact négatif, soit encore à prévenir son existence même. Des exemples caractéristiques de ce type sont : l'amélioration de l'apparence de l'évacuateur (Rivière-des-Prairies) ; la conservation de la strate arbustive en bordure des ruisseaux (Interconnexion avec la Nouvelle-Angleterre) ; le déboisement des zones inondées (Delaney).

Les mesures de restauration visent à rétablir l'environnement dans un état comparable à celui où on le trouvait avant les travaux. La reconstitution de la ligne de rivage (Rivière-des-Prairies) et la remise en état des terres agricoles (projet « Nicolet — Des Cantons ») en sont des exemples. L'analyse montre que pour les 3 projets de transport d'électricité, il y a régularité des mesures appartenant aux 2 premiers types, et que celles-ci seront répétées lorsque les milieux traversés seront semblables.

Le troisième type consiste en des mesures extérieures au projet, en ce sens qu'elles pourraient en être dissociées sans qu'il ait modification de l'impact. Elles peuvent donc être considérées soit comme des mesures de mise en valeur lorsque le projet, au-delà de sa stricte réalisation, est perçu comme une occasion d'aménager un territoire, soit encore comme des mesures de compensation qui constituent un dédommagement visant à faire accepter le projet. Par leur effet potentiel sur le débat entourant la faisabilité d'un projet, ces mesures remettent en question, à notre avis, le sens même de la procédure⁴. Dans les projets étudiés, ce type de mesures se retrouve avec les équipements de production hydro-électrique : par exemple, l'aménagement de pôles récréatifs autour de la centrale Delaney, ou encore l'installation d'un lien inter-rives à Rivière-des-Prairies.

CONCLUSION

Il est évident que les dimensions modestes de notre recherche (1 seul promoteur et 5 projets) ne nous autorisent, en conclusion, qu'à poser une série d'hypothèses heuristiques qui devraient être testées systématiquement sur un grand nombre de projets s'échelonnant sur une période beaucoup plus longue. Ces conclusions ou hypothèses, nous les formulerons d'abord en rapport avec nos concepts d'analyse, pour ensuite, à un niveau plus global, porter notre interrogation sur le sens de la planification environnementale.

Les concepts d'analyse

Notre recherche indique que la procédure possède indéniablement *une efficace*, au sens où nous l'avons définie. Cependant cette efficace a trait principalement à l'implantation : l'assujettissement d'un projet à étude d'impact ainsi que son passage au travers des étapes de la procédure donnent lieu à un questionnement de ses composantes, à une spécification du projet, mais surtout à l'élaboration de ses conditions d'insertion dans le milieu.

Le degré d'*efficacité* des deux acteurs sur lesquels notre recherche s'est penchée plus directement varie quant à lui sensiblement. La stratégie d'Hydro-Québec est d'une efficacité totale dans la mesure où cette société d'État cherche puis réussit à faire accepter son projet dans ses grandes lignes. Elle y parvient face à une procédure qui la contraint et tente de lui imposer une rationalité différente, celle de l'étude d'impact. L'efficacité de l'intervenant gouvernemental, par le biais de son volet régulateur, la D.E.E., différera selon la cible de ses requêtes : elle est mitigée sur les objets directement liés à la faisabilité du projet (justification ou composantes) mais elle est plus marquée au niveau des conditions d'implantation, soit pour les variantes et pour les mesures de mitigation. La distinction entre conditions de faisabilité et conditions d'implantation n'est cependant pas étanche : l'imposition de mesures de mitigation, de par leur coût et leur complexité, peut, au-delà d'un certain seuil, remettre en cause la faisabilité même du projet. Ainsi, les pourcentages des coûts capitalisés affectés à la mise en valeur dans la politique d'environnement d'Hydro-Québec (voir note 4) ne constituent-ils pas une tentative de formalisation de ce seuil ? Finalement, au niveau tant du contenu même des rubriques que des requêtes portant sur celles-ci, il ressort une absence de régularité. Celle-ci peut être attribuée en partie au fait qu'il s'agit d'une procédure nouvelle, en phase d'implantation. Mais au-delà de

cette interprétation, le concept même d'environnement, à cause des contextes particuliers, semble antagoniste à cette régularité. Dans cette absence de régularité, nous croyons cependant déceler des signes *d'apprentissage*. Par exemple, au fil des projets, nous nous attendrions à ce que les rubriques deviennent davantage précises et ce, de plus en plus tôt dans la procédure. À l'inverse, nous observons un retard dans le dévoilement des objets, une prudence des acteurs qui se retranchent derrière des catégories plus générales d'objets, derrière des requêtes plus globales. Face à l'aléatoire que constituent les contextes particuliers, les acteurs semblent adopter une stratégie contre-aléatoire.

Le sens de la planification environnementale

Selon les résultats de notre recherche, la « procédure en action » résulterait donc davantage en une procédure d'implantation que de planification où la faisabilité sociale du projet serait testée. Est-ce à dire que la planification environnementale, dont la procédure d'étude d'impact est un paradigme dominant, n'aurait d'autre spécificité face à la planification traditionnelle que de déterminer les conditions d'insertion d'une action ? Comment interpréter son rôle face à cette planification traditionnelle ?

La planification traditionnelle intervenait, avec la rationalité technique, comme moyen et outil de légitimation. Parce qu'elle posait la source du sens et des normes comme extérieure au milieu d'accueil, l'objectivité et la validité de l'intervention pouvaient être proclamées. Or, nous croyons que sur ce plan la connaissance acquise de la « procédure en action » ébranle ce phénomène d'hétéro-référentialité ou de référentialité exogène. Par l'introduction de la question environnementale, il y a en germe un élargissement des rationalités qui, même s'il s'agit encore d'un processus d'implantation, part du principe que la logique d'implantation ne passe plus seulement par l'économie stricte du projet. Avec l'introduction des audiences publiques, même si leur rôle reste ambigu, la question environnementale n'est plus l'apanage de la rationalité technique mais se fabrique au cours même de la procédure. Autrement dit, ce qui est mis en cause, c'est l'extériorité du sens et des normes de l'activité planificatrice. D'où, en germe, ce changement fondamental : la planification environnementale dans le cas de la procédure d'étude d'impact véhiculerait un passage de l'hétéro à l'auto-référentialité, ou à la référentialité endogène.

De plus, cette première spécificité serait indissociable d'une seconde qui a trait à la conception même de l'environnement : alors que la planification traditionnelle repose sur la conception d'un *environnement éco-social « prédictible »*, la planification environnementale chercherait à permettre un *environnement éco-social reproductible*. Pendant des décades, à force de vouloir construire un environnement « prédictible », basé sur le contrôle et la transformation, sans nous soucier de ce sur quoi nous agissions, nous risquions de tuer ce que nous ne percevions pas. D'où rupture des seuils d'équilibre et de la reproductibilité des phénomènes ; la prise de conscience de la « crise de l'environnement », confinée au milieu naturel dans un premier temps, s'est étendue dans un deuxième temps à la rupture sociale des milieux d'accueil. À la fois le « global » et le « local » ont pris conscience du réel danger auxquels faisaient face nombre de phénomènes écologiques et socio-culturels. Dans cette période de crise, l'enjeu de l'aménagement devient alors celui d'assurer la « survie du système », c'est-à-dire de cette pluralité de micro-systèmes socio-environnementaux qui assurent une régulation sociale.

Par conséquent, le dépassement de la crise de nos pratiques planificatrices traditionnelles ne passe pas forcément par une tentative de compréhension du tissu social pour réduire les effets contre-productifs et pervers de nos stratégies d'action sur celui-ci, ou encore par une restructuration du tissu social qui nous permettrait d'avoir une meilleure adéquation entre celui-ci et le modèle que nous en faisons. Plus fondamentalement, ce dépassement implique une restructuration qui recouvrirait les caractéristiques organisationnelles d'un tissu social, caractéristiques qui permettent une certaine efficacité à la planification traditionnelle (Soubeyran et Gariépy; Soubeyran et Barnier).

NOTES

¹ Cette recherche a été subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Subvention CRSH-418-83-0511.

² Maintenant Règlement R.R.Q., c.Q-2, r.9

³ Antérieurement, le Service d'analyse des études d'impact (S.A.E.I.)

⁴ En mars 1984, Hydro-Québec a adopté une politique environnementale spécifiant que 1% du coût capitalisé pour les projets de lignes et de postes et 2% pour les projets d'équipements de production hydro-électrique devraient être consacrés à la mise en valeur du territoire affecté par ces projets (Hydro-Québec, 1984).

SOURCES CITÉES

- GARIÉPY, Michel (1982) L'étude des impacts des projets, programmes et politiques et le système de planification. *Les nouvelles forces qui façonnent l'aménagement du territoire*. Actes du Congrès national de l'Institut canadien des urbanistes, p. 249-257.
- HYDRO-QUÉBEC (1984) *Politique d'environnement d'Hydro-Québec*, Montréal, 71 p.
- MARTIN C. (1983) *Rapport d'un stage effectué au Service de l'environnement du ministère des Transports du Québec*. Institut d'urbanisme, Université de Montréal (texte inédit).
- O'RIORDAN, T. et SEWELL, W.R.D., eds (1981) *Project Appraisal and Policy Review*. Toronto, Wiley & Sons, 304 p.
- QUÉBEC (1981) *Projet d'usine Stablex*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement Rapport d'enquête et d'audience publique n° 6, 96 p.
- _____ (1982) *L'étude d'impact environnemental et la participation du public*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement Bibliothèque nationale du Québec, 19 p.
- _____ (1984) *Programme de pulvérisation aérienne contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette (1984-1989)*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement Rapport d'enquête et d'audience publique n° 16.
- SHÖN, Donald A. (1983) *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. New York, Basic Books, 374 p.
- SOUBEYRAN, Olivier et BARNIER, Véronique (à paraître) Portée et signification du virage aménagiste : application à l'aménagement touristique. *Loisirs et sociétés*.
- SOUBEYRAN, Olivier et GARIÉPY, Michel (à paraître) Marginalité et marginalisation ; la planification environnementale, condition de survie de la planification traditionnelle. *Marginalité sociale, marginalité spatiale*. Paris, Éd. du C.N.R.S.

(acceptation définitive en octobre 1985)

CARTOGRAPHIE

Réalisation : Andrée G.-LAVOIE

Photographie : Serge DUCHESNEAU