

Association
canadienne-française
pour l'avancement
des sciences
1990

Les Cahiers scientifiques

363.7009714
C7586
1990

Consultations publiques

et

stratégies de planification

Publié sous la direction de Denys Marchand
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

Édition:

L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) H3T 1B7

Commandes téléphoniques:

L'ACFAS
(514) 342-1411
Les cartes Master Card et Visa sont acceptées.
Veuillez allouer trois semaines pour la livraison.

Commandes postales:

L'ACFAS
(adresse ci-haut)

Distribution en librairie:

Diffusion Prologue
2975, rue Sartelon
Ville Saint-Laurent (Québec) H4R 1E6
Téléphone: (514) 332-5860
Tél. sans frais: 1-800-361-5751

Graphisme de couverture:

Michel Durand

© 1990 ACFAS
Dépôt légal, 2^e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-89245-088-8 (ACFAS)

D9003051

Association
canadienne-française
pour l'avancement
des sciences
1990

Les Cahiers scientifiques



**Consultations
publiques** 

et

 **stratégies de
planification**



Publié sous la direction de Denys Marchand
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal
grâce à une subvention d'Hydro-Québec



TD

171.5

C32Q4

C68

1990

CONSULTATIONS PUBLIQUES ET
STRATÉGIES DE PLANIFICATION

Actes du colloque tenu à l'occasion du
54ième congrès de l'ACFAS
Montréal, mai 1986

Cahiers #61
ISBN 2-89245-088-8

Textes rassemblés et présentés par
Denys Marchand
Organisateur du colloque

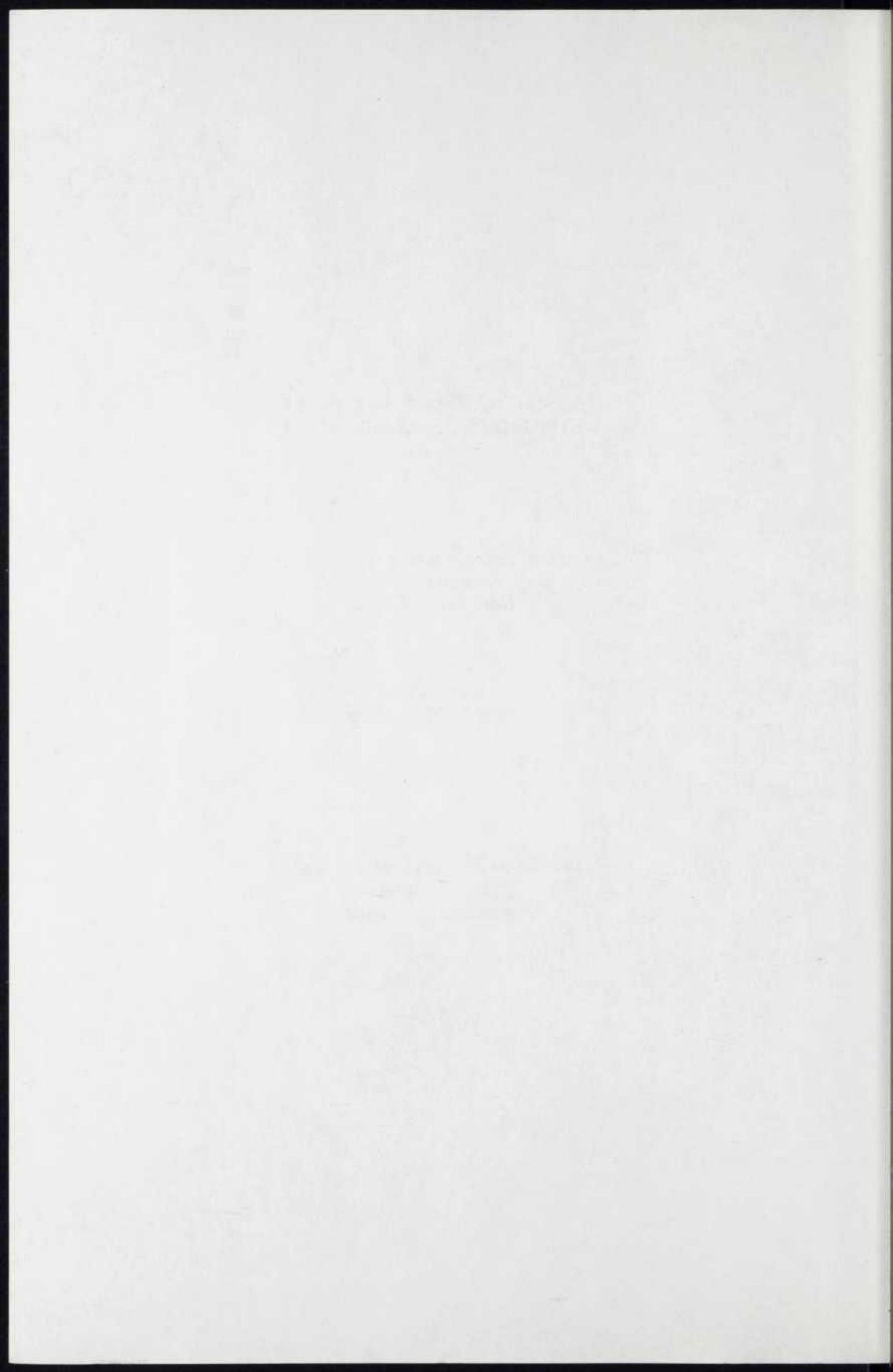


TABLE DES MATIERES

	page
1-Avant-propos	3
Daniel Dubeau, Vice-président Environnement, Hydro-Québec.	
2- Présentation	4
Denys Marchand, Vice-doyen à la recherche, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal.	
3- La participation dans les procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux.	8
Michel Gariépy et Bernard Ouellet, Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal.	
4- Territoires-parcs et cadres de gestion de la ressource: considérations exploratoires en marge du Parc national de l'archipel.	24
Bernard Ouellet et Marie-Odile Trépanier, Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal avec la collaboration de Michel Gariépy, Peter Jacobs et Olivier Soubeyran.	
5- La concertation entre Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles (UPA): un nouveau terrain d'entente.	42
André Girard, Direction Environnement, Hydro-Québec.	
6- Savoir environnemental des citoyens et consultations publiques.	52
Bernadette Blanc, Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal.	

- 7- La planification partagée et la perception de la qualité de l'environnement: le cas de Chisasibi. 75

Marie Lessard, Réjeanne Ouellet, Nathalie Chicoine,
Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement,
Université de Montréal.

- 8- La Commission Lapointe: après trente ans de réflexion sur Québec. 84
Johanne Charbonneau, Aménagiste.

N.B. La communication de Irène Cinq-Mars et de Charles Perraton intitulée: "La consultation publique et la question éthique dans les pratiques d'aménagement urbain paysager" a été publiée dans les "Cahiers du droits", numéro du printemps 1988.

AVANT-PROPOS

Ce colloque sur les consultations publiques et les stratégies de planification a été organisé il y a maintenant plus de trois ans. Nous pouvons maintenant le considérer à la lumière de l'évolution que connaissent, depuis le début des années 1970, les débats sur l'aménagement du territoire, l'environnement et les consultations publiques. Les textes des allocutions reflètent la richesse et l'étonnante variété des expériences de planification tentées au Québec ainsi que les débats publics qui ont entouré ces expériences.

La fin du processus d'élaboration de schémas d'aménagement et leur mise en vigueur semblent maintenant marquer une pause dans la série d'expériences de planification des dernières années. Cependant, l'émergence de nouvelles valeurs, telle la sensibilisation accrue à l'égard de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et plus récemment, l'objectif de développement durable proposé par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement ont posé de nouveaux jalons à ce vaste mouvement de concertation. Je prends pour exemple les "tables rondes" sur l'environnement et l'économie qui réunissent les gouvernement, les entreprises et les citoyens dans le but d'assurer un développement des ressources en harmonie avec le milieu et dans le respect de l'équité sociale.

Ce nouveau partenariat implique un partage des responsabilités et des décisions quant à notre avenir collectif. Le défi du développement durable ne pourra être relevé qu'en procédant à des changements profonds dans l'exploitation et l'utilisation de nos ressources. Cependant, ce consensus social ne pourra être atteint sans une véritable participation du public. Il nous faut donc explorer de nouvelles avenues en matière de consultation publique et de concertation.

L'objectif du développement durable offre l'opportunité d'une vaste concertation sur l'aménagement du territoire et l'utilisation des ressources. La science doit contribuer à ce large débat en y apportant les données scientifiques requises pour assurer la survie de la planète sur laquelle, nous aussi, nous vivons.

Le vice-président Environnement d'Hydro-Québec

Daniel Dubeau

PRÉSENTATION

Denys Marchand
Vice-doyen à la recherche
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

Au moment où s'annonçait le Congrès annuel de l'ACFAS, la pratique des consultations publiques, notamment celle instituée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le B.A.P.E., était devenue pratique courante au Québec. Il nous a semblé opportun de faire appel aux chercheurs concernés pour faire le point sur l'incidence de ces consultations sur les pratiques de l'aménagement. Comme on pourra le constater, l'éventail de ces consultations et de leurs relations aux pratiques est plutôt large. Dans le contexte actuel du Québec et particulièrement face à la présente administration montréalaise, les leçons à tirer sont nombreuses.

Le premier texte présenté ici, celui de Michel Gariépy et Bernard Ouellet permet de nous situer par rapport à la notion actuelle de participation au sein d'une procédure instituée, celle des consultations publiques. Les chercheurs mettent en évidence le rôle primordial de la culture socio-politique d'un pays ou d'une région donnée face à l'expression du citoyen. Dépassant la description des procédures, le texte permet de comprendre comment ces procédures elles-mêmes deviennent partie intégrante des stratégies de consultation, tant par le contrôle qu'elles peuvent exercer sur l'expression des opinions que sur les résultats et la diffusion des résultats de ces consultations. L'étude de quatre procédures, canadienne, ontarienne, américaine et britannique nous permet de comprendre que si la consultation publique semble devenir partie intégrante du processus décisionnel de la Ville de Montréal, il n'en est pas de même ailleurs; qu'elle n'est pas automatique et qu'il s'agit davantage d'une procédure d'exception. L'utilisation de cette procédure devient un enjeu politique en soi.

Marie-Odile Trépanier et Bernard Ouellet ont été amenés à examiner le problème de la gestion des grands territoires dans le cadre des études préliminaires du projet de Parc national de l'Archipel. Ce projet, rappelons-le, visait à orchestrer l'ensemble des opérations nécessaires à une gestion globale de l'archipel de Montréal conçu comme un vaste espace aquatique et récréatif.

A la recherche de précédents pouvant inspirer de nouveaux modes de gestion plus appropriés à l'ampleur du territoire et à la municipalité des intervenants, les

auteurs, dans le cadre d'un travail d'équipe, ont examinés trois expériences étrangères. Les Parcs naturels régionaux en France, les Parc nationaux britanniques et le "cadre de gestion de la baie de San Francisco et de la zone côtière californienne" constituent trois cas d'expériences vécues depuis plus de quinze ans. Les auteurs, à la lumière de ces expériences vont chercher des conclusions exploratoires aptes à éclairer des expériences comme celle, malheureusement aléatoire du Parc national de l'Archipel, mais qui pourrait fort bien s'appliquer à un projet plus restreint, mais combien provoquant qui est celui du site patrimonial du mont Royal.

La communication d'André Girard nous fait part d'une expérience vécue entre l'Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles (UPA), expérience qui a donné lieu à la conclusion d'une entente écrite entre ces deux organismes. On voit ici l'aboutissement d'un long processus qui a d'abord commencé par des affrontements en audiences publiques entre l'Hydro-Québec et les producteurs agricoles et qui se termine par un processus de consultation et de participation introduit dans l'élaboration des projets. Le texte de M. Girard s'attache à la méthode de travail par laquelle les "affectés" selon l'expression de Jacques Godbout sont devenus partie prenante aux décisions les touchant directement.

Si le savoir environnemental des citoyens a toujours existé, les milieux officiels ont longtemps tardé à le reconnaître. La recherche sur ce savoir est relativement récente et c'est d'abord à un bilan de cette recherche que se livre Bernadette Blanc. Cette démarche théorique s'ouvre par la suite sur une application pratique.

Dans cette recherche où les citoyens sont mis à contribution, l'environnement est conçu comme un système global de valeurs, conception qui permet de prendre en charge les niveaux de perception et d'évaluation ayant cours dans le milieu étudié. A cette occasion, les citoyens de Ville Saint-Pierre, petite municipalité de la proche banlieue de Montréal ont été consultés sur la qualité de leur environnement. Coincés entre une autoroute et un secteur industriel encombrant, confrontés avec des voies importantes de chemin de fer, ces citoyens n'ont pas nécessairement les perceptions négatives que les chercheurs s'attendent à trouver. Dans le cas présent, la variante introduite par le milieu social apporte un éclairage différent sur les questions environnementales. Les services offerts à la collectivité, la nature des relations sociales constituent des facteurs aussi importants que les aspects physiques de l'environnement.

Cette étude nous rappelle que l'environnement social est souvent oublié par les organismes consultants et porte à souhaiter que l'évaluation de l'environnement par les citoyens devienne un préalable à toutes consultations.

Marie Lessard, Réjanne Ouellet et Nathalie Chicoine s'attachent à une expérience

de planification partagée. Dans ce cas, la consultation a fait partie intégrante de la planification de Chisasibi, nouveau village destiné à reloger la population cri de Fort George. Voici donc un cas où la consultation est devenue partie intégrante du processus de planification. Quelle est l'incidence de cette participation sur la perception que les habitants ont de leur nouvel environnement? La réponse à cette question nous permet de voir une nette corrélation entre le degré de satisfaction et la réalisation des objectifs fixés par la population participante. Pareille implication semble de plus avoir induit dans cette population une attitude nouvelle et plus dynamique face à leur environnement.

Si cette expérience offre un bilan positif de la planification partagée, elle met en évidence l'importance et la nécessité de l'information, mais fait surtout rappel des effets négatifs des contraintes mal formulées au départ. Comment exprimer les contraintes et les intégrer au processus de planification: le défi reste ouvert.

Johanne Charbonneau fait état des auditions de la Commission Lapointe portant sur l'avenir de la Ville de Québec. Nous sommes donc ici face à une formule plus traditionnelle de consultation, celle où les corps publics, les factions politiques et les groupes d'intérêts viennent faire valoir leurs positions par experts interposés. Nous sommes donc loin de la consultation du citoyen et de sa participation aux prises de décision.

Ce texte trouve ici sa place puisqu'il met en lumière la position particulière de la Ville de Québec, plus traditionnelle dans son expression politique et moins à l'écoute du citoyen ordinaire, mais aussi hôte et prisonnière d'une entité politique supérieure qui de par sa nature, cherche à répondre ou encore, à moduler les demandes des différents groupes de pression agissant dans la sphère d'influence directe de la Ville de Québec.

En ce sens, les auditions de la Commission Lapointe font ressortir les mécanismes politiques qui viennent fausser les consultations. Ainsi, la Commission apparaît-elle comme le lieu d'affrontement par excellence où les professionnels, au service de leurs différents clients, se livrent à des guerres d'expertise. Le professionnel devient alors fournisseur d'arguments pour celui qui le paie.

Dans ce cas, si on se permet de parler de consultations publiques, ce ne sont certes pas celles où le citoyen peut s'exprimer. Il s'agit d'une arène où l'opinion du citoyen est prise en otage par le jeu des factions politiques. Le citoyen, considéré comme ayant été consulté au moment des élections fait l'objet d'une interprétation par le politique et les solutions espérées se nouent dans les bras-de-fer sans cesse répétés.

Le colloque se terminait par une table ronde où quatre chercheurs étaient appelés

à commenter les communications de la journée et à entrer en discussion avec les participants de la salle. Sous la présidence de Michel Gariépy, le panel regroupait, par ordre d'intervention, Jacques Godbout, Daniel Granger, Pierre Hamel et Michel Yergeau.

Bien que les commentaires et les débats qui ont suivis aient été très appréciés des participants, la diversité des interventions, acceptables par un auditoire, en aurait rendue la lecture par trop difficile.

LA PARTICIPATION DANS LES PROCÉDURES D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Michel Gariépy et Bernard Ouellet
Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

Dans les pages qui suivent, nous nous penchons sur la participation non dans son acception large, mais telle qu'elle peut prendre forme au sein d'une procédure instituée, soit la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. En faisant appel à certaines procédures qui se retrouvent dans différents gouvernements, nous examinons les voies que la participation peut y emprunter, en tentant de les situer, au-delà des modalités prescrites, dans l'ensemble du processus et dans leur "culture socio-politique", apportant ainsi un éclairage sur les stratégies planificatrices qui peuvent en découler. Cet examen est précédé de réflexions sur le sens et la spécificité que peut revêtir la participation au sein d'une procédure instituée.

Nos considérations s'inspirent dans une large mesure d'une étude plus vaste que nous avons effectuée pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec, sur quatre procédures, la procédure américaine, les procédures canadienne et ontarienne, et enfin le mécanisme d'enquête publique britannique (Gariépy, Ouellet et al., 1986).

1. La participation dans les procédures d'étude d'impact

Les procédures d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux, initialement désignées comme les procédures d'étude d'impact, sont partie intégrante de l'arsenal des stratégies planificatrices et régulatrices de la plupart des états modernes. Au nombre des spécificités qui caractérisent ces procédures et en font l'originalité, 4 aspects se dégagent:

- 1^o Ces procédures visent à assurer un examen des répercussions possibles, d'une intervention d'aménagement. Cet examen devrait en principe précéder la décision sur l'opportunité d'entreprendre l'action, sur sa faisabilité. Par ailleurs, les répercussions devraient y être étudiées en rapport non seulement avec l'économie même de l'intervention, mais aussi et surtout avec l'environnement de cette

dernière. Nous revenons plus loin sur le sens que prend la notion d'environnement.

- 2^o Les procédures demandent à ce que soient étudiées les options ou variantes de réalisation d'une intervention, de façon à pouvoir mettre en parallèle les avantages et inconvénients de chacune et déterminer la meilleure façon de solutionner un problème.
- 3^o Toutes les procédures, à l'exception de l'approche britannique, exigent la production d'un document où sont consignés l'information recueillie et les résultats de l'analyse, faisant ainsi état d'une démarche qui devrait comporter un minimum de logique et de cohérence. Ce document va devenir un enjeu central et structurant pour les étapes subséquentes de la procédure.
- 4^o Mais surtout, la plupart prescrivent des modalités d'implication, d'ouverture au public, à différentes étapes. C'est autour de ce dernier aspect que se situe le propos du présent texte.

Par cette ouverture au public, les procédures d'examen et d'évaluation peuvent être localisées sous l'ombrelle du mouvement participationniste, mouvement qui a pris son essor dans les années 70 en réponse aux limites de la démocratie représentative, face aux enjeux que posait le développement ainsi qu'aux échecs de la planification technocratique (Godbout, 1983; Olivry, 1985, etc.). Nous n'avons cependant pas l'intention ici de nous insérer, à l'instar de Godbout, dans le débat à savoir si ce mouvement n'a pas, en retour, contribué à affaiblir le système de démocratie représentative, si démocratie représentative et démocratie participationniste doivent être opposées: ce débat doit procéder d'une analyse de l'économie politique de la procédure, analyse qui dépasse nettement nos propos. Nous retiendrons simplement ici comme prémisse que les modalités d'ouverture au public, ou de participation, confèrent à ce public un rôle dans la procédure. Ce rôle pourra résulter ou se situer quelque part entre un pouvoir effectif ou une participation à caractère symbolique, pour reprendre les termes que proposait S. Arnstein dans son échelle de participation, échelle qui se retrouve maintenant dans presque tout ouvrage traitant de participation (cf. par exemple, Salomon, 1981: p. 105). Encore une fois, pour qualifier ce rôle, il faudrait se pencher sur la nature et l'évolution des enjeux qui sont débattus au sein de la procédure, en référence à des projets spécifiques. Notre réflexion se situe à l'amont: elle met de l'avant quelques considérations sur la procédure en tant que cadre formel d'un processus où se spécifient et s'exercent des rapports de pouvoir entre certains acteurs.

1.1 La procédure comme cadre formel

Si la participation du public qui prend place dans cette procédure peut être qualifiée de volontaire, au sens où les individus et les groupes n'y sont pas contraints mais choisissent délibérément d'y faire valoir leur point de vue, le fait qu'elle prend place à l'intérieur d'une procédure lui impose un cadre formel. Une procédure définit et codifie le rôle des différents acteurs dans le processus qui s'y déroule, leur impose certaines obligations, obligations qui en corollaire peuvent être interprétées comme offrant un minimum de garanties d'insertion des points de vue de ces acteurs dans le processus. Une procédure reflète un rapport de forces préexistant à son adoption tout comme elle balise le rapport de forces qui en découle, en définit l'arène en quelque sorte. Ces spécificités de la procédure (étapes à franchir, échéances et limites de temps prescrites, ressources tant financières que techniques requises pour intervenir, etc.) confèrent un sens au processus, placent les acteurs dans un certain rapport. Et nous pouvons a priori qualifier ce rapport de biaisé, d'inégal. Une procédure constitue une intervention étatique et, à ce titre, elle traduit les rapports politiques dominants: dans le contexte du capitalisme avancé, l'intervention étatique est régie par un double impératif, assurer la reproduction des intérêts dominants, mais sans compromettre la légitimité requise pour que justement puisse s'exercer cette intervention. Une observation de premier niveau permet de constater l'inégalité du rapport dans lequel sont placés les acteurs au sein d'une procédure. Ainsi, par exemple le moment auquel un maître d'oeuvre doit donner son avis concernant un projet confère un caractère réactif aux interventions des autres acteurs dans la procédure d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux. La nature des interventions qui lui sont assujetties (lorsque la procédure les précise), les interventions de grande envergure sur l'espace, habituellement à haute technicité, ont pour résultat que le débat qui s'y déroulera sera teinté d'une forte technicité, technicité que tous les acteurs ne maîtriseront pas également. Mais, de l'autre côté, la procédure et le processus qui y prend place ne peuvent être entièrement pré-déterminés: ils doivent accueillir et faire une certaine place aux revendications du public sans quoi, à moyen terme, c'est la légitimité de l'intervention étatique qui se trouverait alors compromise.

De plus, la procédure prend également un sens au gré de la pratique. Au-delà de grands engagements de son cadre formel, la procédure ne définit pas tout: elle comporte une marge d'incertain, de contingent, d'arbitraire, ce que Crozier et Friedberg (1977), appellent la "zone d'incertitude", terme que nous préférons à l'idée de "flexibilité" de Bracken (1982) qui, à notre avis, se limite plutôt à l'utilisation que font le législateur et l'organisme gestionnaire de cette zone d'incertitude. Au-delà du texte de la procédure, il faut voir l'interprétation des termes, l'application que cherche à en faire l'acteur gestionnaire, les négociations qui peuvent entourer la mise en vigueur de la procédure. Est-elle appliquée de façon étroite ou rigoureuse, ou utilisée comme moyen pour inciter l'acteur maître d'oeuvre à se conformer à ses

grands objectifs? Quelle est la maîtrise des règles que possèdent chacun des acteurs; comment mobilisent-ils leurs ressources pour y intervenir? Quels sont les autres recours ou procédures disponibles?

Enfin la pratique de la procédure va aussi donner lieu à un apprentissage de la part des acteurs qui y sont régulièrement impliqués: en fonction de ce qu'ils perçoivent comme des contraintes à l'atteinte de leurs objectifs, ils vont restructurer leur stratégie d'intervention pour maximiser leurs chances de succès (cf. Gariépy, Soubeyran, Domon, 1985).

1.2 Stratégies des acteurs en présence

Chaque acteur en présence véhicule des motivations et intérêts divers et des stratégies multiples. Ainsi, en esquissant en quoi pourraient constituer ces stratégies, à un premier niveau: pour l'organisme régulateur, la procédure d'examen des impacts environnementaux vise à forcer la prise en compte des questions environnementales par un maître d'oeuvre; pour ce dernier, la procédure, tout en constituant une obligation à laquelle il doit se soumettre, pourra être utilisée pour sensibiliser et faire intégrer par "les personnes touchées par les décisions" les objectifs et les contraintes qui sont les siens (voir par exemple Nizard, 1976). Quant à l'acteur "public", qu'il soit constitué de groupes d'intérêt, de groupes de pression ou d'individus, ses motivations à participer dans la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, pourront se rattacher aux optiques suivantes:

- 1° La procédure lui permet de vérifier la cohérence de l'intervention projetée avec les objectifs ou la problématique dont elle se réclame, de valider la rationalité planificatrice d'un maître d'oeuvre.

Cette première rubrique situe la participation à l'enseigne de l'imputabilité, imputabilité qui se place maintenant à l'avant-scène des enjeux entourant les administrations publiques. En effet, il ne suffit plus, comme cela pouvait être le cas auparavant, de prendre appui sur l'intérêt général pour contraindre les intérêts particuliers, pour transcender ce que la littérature anglaise désigne comme le "NIMBY Syndrome"⁽¹⁾: l'intérêt général doit faire sens, apparaître logique et rationnel.

(1) NIMBY pour "Not-In-My-Back-Yard", expression de la littérature américaine qui désigne le comportement des gens qui sont en faveur d'un projet à condition qu'il se réalise ailleurs que sur leur propriété.

2^o La procédure fournit au public l'occasion de faire valoir l'importance qu'il accorde aux composantes de l'environnement, la hiérarchie qu'il établit entre elles, son appréciation quant à la faisabilité de l'intervention projetée.

3^o Elle peut lui fournir l'opportunité de formuler certaines requêtes précises quant à la mitigation d'impacts environnementaux ou à la mise en valeur du territoire touché.

Ces deux rubriques s'inscrivent très bien dans une vision technocratique de la participation, soit celle où une administration publique se tourne vers les usagers pour définir les besoins auxquels elle répondra. Par contre, la spécificité de la question environnementale confère une dimension nouvelle à cette vision. Le sens même d'environnement, au-delà de la hiérarchisation de l'importance des ressources affectées, et la définition des conditions sous lesquelles peut se faire l'insertion du projet se précisent au cours et au sein de la procédure dans l'interaction entre les différents acteurs: le milieu d'accueil précise et force l'insertion de sa logique dans celle du maître d'oeuvre. Nous sommes donc ici à l'opposé d'une conception de l'environnement constitué d'un ensemble mécaniste de catégories établies a priori et en extériorité au milieu d'accueil: "la question environnementale n'est plus l'apanage de la rationalité technique, mais elle se fabrique au cours même de la procédure" (Gariépy et al. 1986, p. 39).

Ces trois rubriques suggèrent des créneaux en rapport desquels l'efficacité des mécanismes de participation peut être évaluée. Par ailleurs, sous ces trois rubriques, la participation joue un rôle important dans l'élaboration et le maintien de la légitimité sur laquelle se fonde l'action étatique. A l'inverse, il serait possible de rajouter une quatrième optique où des groupes, pour qui la légitimité de l'intervention étatique est compromise, utilisent les audiences pour mettre de l'avant une opposition aux projets, aux valeurs véhiculées par les principaux protagonistes et même au système d'organisation sociale: le rôle des audiences comme tribune d'expression de cette opposition qui peut être qualifiée d'irréconciliable, peut rapidement s'estomper lorsque l'opposition emprunte un recours extérieur aux audiences, recours souvent plus percutant⁽¹⁾. L'interprétation du recours aux audiences dans cette dernière optique ferait appel à un cadre d'analyse d'un tout autre ordre que les considérations qui suivent.

(1) Voir, par exemple, les affrontements violents en Allemagne de l'Ouest et en France sur les projets de centrales nucléaires.

1.3 L'étude comparative des procédures

Ces quelques questions font ressortir l'importance de se pencher sur la mise en oeuvre d'une procédure pour bien comprendre son fonctionnement, la nécessité de dépasser le texte et les strictes modalités prescrites afin de les resituer à l'intérieur de la "culture socio-politique" particulière à chaque pays où une procédure a été adoptée (O'Riordan and Sewell, 1981). Et ces considérations concernant tant l'élaboration des procédures et des réglementations, que l'évaluation de leur efficacité sont d'autant plus pertinentes qu'elles portent sur la question environnementale: la prise en compte de la question environnementale, commande, davantage qu'une optique réductionniste et analytique, une approche fluide et qui fait place au contexte (Thompson, 1980).

Par conséquent, dans l'optique d'une étude comparative de procédures, il aurait été peu significatif de n'étudier que le texte des procédures et encore moins de mettre en parallèle certaines étapes de ces procédures, les audiences par exemple, pour qualifier la participation qu'elles permettent. Aussi dans la seconde partie de cette communication présentons-nous les lieux, moments et modalités d'insertion du public dans différentes procédures, avec quelques considérations reliées à la "culture socio-politique" spécifique, pour tenter d'interpréter le sens de la dynamique qui y prend place.

2. L'implication du public dans les procédures

2.1 Les audiences publiques

2.1.1 Procédures et aspects stratégiques:

La tenue d'audiences est la pratique classique d'implication du public au sein des procédures. Il n'est pas inutile de souligner que cette pratique, aussi acquise puisse-t-elle paraître, ne dispose formellement que d'un statut occasionnel dans le cadre des procédures, voire carrément exceptionnel vu sous l'angle de l'ensemble des activités soumises ou non aux procédures. En Ontario et en Grande-Bretagne, le recours à la tenue d'audiences n'est pas automatique et demeure une prérogative ministérielle alors que seulement 1% des activités faisant l'objet d'une évaluation préalable seraient acheminées à la phase d'examen public dans le cadre du PFEEE canadien; aux Etats-Unis, la loi constitutive ne fait même pas mention de la formule

des audiences, laissant à la discrétion de l'agence responsable le choix des modalités de prise en compte des préoccupations du public⁽¹⁾.

C'est donc que l'importance réelle des audiences publiques au sein des procédures n'est pas formelle, elle est foncièrement stratégique. La procédure britannique est éloquente à cet égard: les autorités gouvernementales n'ont pas généré plus de quatre enquêtes publiques portant sur des projets majeurs entre 1977 et 1985; cependant, les trois dernières enquêtes ont impliqué des audiences d'une durée respective de 83, 258 et 340 jours. Les enjeux débattus (et la durée des audiences est elle-même un enjeu dans une telle conjoncture) sont à la mesure de ces statistiques.

Au Canada, la Commission d'enquête sur le pipeline de la vallée du MacKenzie présidée par le juge Berger entre 1974 et 1977, même s'il ne s'agissait pas d'une audience en rapport avec le processus fédéral d'évaluation environnementale, a lancé la pratique de la consultation publique sur des bases nouvelles⁽²⁾. La portée des audiences telles que prévues dans le cadre du PFEEE⁽³⁾ reste en-deça de ce précédent bien que certaines modalités introduites récemment témoignent et/ou accordent aux audiences une valeur plus qu'accessoire: régularisation des règles depuis 1985, audiences portant sur la définition des lignes directrices de l'étude d'impact, etc.

La procédure ontarienne, enfin, présente une particularité qui parle d'elle-même quant à la nature stratégique des audiences: l'Environmental Assessment Board auquel est dévolue la responsabilité de tenir les audiences assume en fin de parcours la prise de décision quant à l'acceptabilité environnementale de l'activité portée à son attention. Les conséquences de ces vastes responsabilités et mandats sont de conférer un caractère nettement politique aux audiences, qui en contrepartie ont été limitées de façon externe et interne à la procédure.

(1) Nous n'avons pu en cours d'étude vérifier si les agences ont effectivement recours à cette forme d'implication du public, la fréquence de ces recours et ses modalités sous-jacentes.

(2) Cette Commission d'enquête, connue au-delà de nos frontières, a innové tant au plan des modalités qu'au plan du rôle et de l'esprit des audiences. Voir à ce sujet: SMITH, L.G., 1982: "Alternative Mechanisms for Public Participation in Environmental Policy-Making", *Environments*, 14, 3, pp. 21-34.

(3) Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Du côté de la sphère judiciaire, un jugement prononcé récemment, maintenu en cour d'appel, reconnaît au Board le pouvoir de trancher au niveau de la façon de réaliser l'activité assujettie, mais ne lui accorde que le choix d'approuver ou de rejeter la variante préconisée par le promoteur en audiences, non d'en proposer une nouvelle⁽¹⁾. Du côté de la sphère administrative: de nombreuses exemptions ont été délivrées par le Ministre de l'environnement, soustrayant les activités concernées à l'étape des audiences et contournant ainsi le pouvoir de décision du Board. La tendance récente va toutefois dans le sens d'une réduction progressive du nombre d'exemptions et préfigure une régularisation de la procédure au chapitre de l'implication du public.

2.1.2 Modalités et caractère des audiences

L'approche canadienne, tout comme l'approche québécoise d'ailleurs, se distingue des autres procédures du point de vue des règles prévalant en audiences. Même régularisées en 1985 par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, le gestionnaire du PFEEE canadien, ces règles ne sont pas statutaires et traduisent un souci de flexibilité quant aux modalités de prise en compte des préoccupations du public. Par surcroît, les audiences sont souvent itinérantes afin de recueillir sans intermédiaire l'opinion des publics susceptibles d'être affectés par l'activité. La logique et la fonction des audiences relèvent de l'investigation: elles sont orientées en vue de la production par les participants d'information nouvelle, elles ont en somme un caractère exploratoire. Ce processus de production d'information n'intéresse pas que le public: un constat de lacunes à l'égard du contenu de l'étude d'impact peut être adressé au promoteur, ce qui a pour effet de suspendre les débats en attente de l'information jugée nécessaire.

A l'inverse, les audiences publiques dans le cadre de la procédure ontarienne et des enquêtes britanniques se déroulent sous l'égide de règles strictes et d'un rituel quasi-judiciaire. Assujetti dans les deux cas au principe de "fair hearing", ce type d'audiences implique des modalités précises au plan du statut des intervenants et des droits qui en découlent, de la divulgation de la preuve et du contre-interrogatoire des témoins. Ces audiences cherchent en définitive à mettre en présence les intérêts sur une activité et à entendre la preuve soumise par des parties définies. Il s'agit, et ce surtout dans le cas de l'Ontario, moins de faire émerger de l'information nouvelle que de valider en cours d'exercice cette information donnée au point de départ. En Grande-Bretagne, ce caractère quasi-judiciaire se présente toutefois

(1) Voir contestation de l'audience du plan "Eastern Ontario", du promoteur Ontario Hydro, devant La Cour de première instance (Divisional Court), puis devant la Cour d'appel in Gariépy et al., op. cit. p. v. 23.

sous des traits nettement moins accusés puisque, non seulement le promoteur n'est-il pas tenu de produire l'équivalent d'une étude d'impact, mais il n'est pas soumis en général à l'obligation de rendre toute l'information sur le projet disponible avant la tenue des audiences; ceci induit une bataille pour la divulgation de l'information qui explique en partie les délais considérables rencontrés dans le contexte britannique des enquêtes majeures.

Par ailleurs, on ne saurait parler des règles d'audiences sans faire mention de la question des recours judiciaires. La procédure prévue au NEPA américain se démarque ici nettement car les quelque 1 500 recours enregistrés depuis l'entrée en vigueur de la Loi ont investi le domaine lié au respect des exigences procédurales. C'est dans cette optique en effet qu'il faut comprendre, par exemple, le fait que, dans le cadre du NEPA, aucune modalité précise n'accompagne l'obligation pour l'agence responsable d'intégrer les commentaires du public à l'étude d'impact finalisée. La possibilité de recours devant les tribunaux américains constitue une véritable épée de Damoclès au-dessus de la tête des maîtres d'oeuvre ou des agences, qui risquent d'être paralysés par des injonctions s'ils ne se conforment pas tant à l'esprit qu'à la lettre du NEPA: cette possibilité de recours judiciaire, davantage que les particularités de la procédure, confèrent à cette dernière son efficacité. En Grande-Bretagne et en Ontario quelques recours⁽¹⁾ ont été recensés mais ce n'est pas tant la fréquence que l'éventualité de telles interventions des tribunaux qui dicte à l'autorité responsable une ligne de conduite dans le cadre d'une procédure. Plus intéressant encore est l'interprétation suivante: selon divers analystes, tant la conception de la procédure canadienne au niveau de l'assujettissement que le refus du gouvernement britannique d'adopter une procédure d'évaluation environnementale en bonne et due forme⁽²⁾ seraient fondés sur la crainte d'ouvrir les vannes à un flot de recours comme la procédure américaine semble le permettre.

2.1.3. Nature de l'évaluation menée en audience:

Ce qui fait l'objet de l'évaluation en audience est une considération essentielle pour saisir la portée de l'implication du public au sein des différentes procédures. Le public ne peut-il se pencher que sur l'analyse proprement dite des impacts ou peut-il questionner la justification technico-environnementale d'un projet, son processus de

(1) Quelques dizaines en ce qui concerne les enquêtes publiques britanniques et un seul cas à ce jour en vertu de l'Environmental Assessment Act en Ontario.

(2) Le gouvernement britannique n'a désormais plus le choix de se doter d'une telle procédure à court terme, suite à l'adoption d'une directive de la Communauté Economique Européenne en 1985 visant une uniformisation des exigences environnementales entre les pays membres.

planification et sa faisabilité sociale. Une condition stratégique en rapport avec cette question est la nature des actions assujetties aux procédures. Si ce ne sont que des projets qui peuvent être soumis à examen et discussion, la marge de manoeuvre pour questionner la faisabilité est bien mince. Au contraire, les procédures peuvent-elles s'appliquer à des programmes et des politiques: les projets en découlent et c'est davantage à ces paliers que se détermine la faisabilité de ces derniers.

Aux Etats-Unis, une politique et un programme du gouvernement central, en Ontario, un programme et un plan peuvent être statutairement assujettis, dans certaines circonstances, à la procédure d'évaluation. Seuls des projets spécifiques sont soumis à l'évaluation dans le cadre du PFEEE canadien, des enquêtes publiques en Grande-Bretagne et, pourrions-nous ajouter, de la procédure québécoise. Dans le cas anglais, le projet devient un prétexte à un exercice d'évaluation du processus de planification lui-même englobant à la fois la conception du projet que le questionnement des programmes et politiques; on assiste dans les faits à un débordement du cadre d'évaluation. Les procédures américaine et ontarienne, bien qu'intégrant en loi des préoccupations d'amont, présentent des mécanismes particuliers à cet égard qui ne sont pas dénués d'ambiguïtés et de problèmes, notamment en ce qui touche la dissociation des enjeux relevant spécifiquement du projet de ceux d'amont.

2.2 Les implications dans les étapes amont des procédures

Pourquoi envisager des lieux d'implication du public avant la tenue d'audiences sinon que l'ensemble des enjeux entourant une activité assujettie ne peuvent être tous résolus en fin de parcours? Cette hypothèse s'inscrit dans le prolongement de la problématique du débordement potentiel ou actualisé du cadre classique des audiences et des préoccupations qui émergent à l'égard de la planification de l'activité assujettie.

Il y a de toute évidence une orientation en ce sens qui se profile au sein des procédures canadienne, ontarienne et américaine, consistant à inclure d'une manière ou d'une autre la participation du public plus tôt dans le processus d'évaluation. Au Canada, un décret approuvé en juin 1984⁽¹⁾ modifiant plusieurs pratiques administratives au sein de la procédure vise à mettre fin notamment à des années de "black out" en ce qui a trait à l'évaluation initiale des projets. Appuyé en cela par la Loi sur l'accès à l'information de 1981, le décret stipule que les

(1) Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467, 22 juin 1984.

préoccupations du public devront être intégrées à cette étape, sans toutefois préciser les modalités de cette intégration. On peut facilement entrevoir les conséquences majeures d'une telle disposition lorsque mise en perspective: avant le décret, seuls les ministères et organismes responsables étaient habilités à juger à cette étape des répercussions environnementales de leurs projets respectifs; rappelons-le, pas plus de 1% du nombre franchissait ce seuil et faisait l'objet d'un renvoi au ministre fédéral de l'environnement pour les fins d'un examen public. L'approche américaine en matière d'assujettissement contraste vivement avec l'hermétisme qui prévalait à ce stade du PFEEE avant le décret. Une consultation du public intervient en cas d'indécision relativement à l'assujettissement d'une activité alors qu'historiquement, la plupart des poursuites en justice liées à l'application du NEPA a concerné la question de cette première évaluation à l'issue de laquelle l'agence responsable décide de soumettre ou non son activité à la procédure.

Une autre forme d'implication du public en amont de la procédure a été introduite récemment à l'étape de la définition des lignes directrices de l'étude d'impact. Cette étape correspond, dans le contexte de la procédure québécoise, à la phase du dépôt de l'avis de projet et de la préparation de directives de contenu quant au contenu éventuel de l'étude d'impact. Le "scoping" américain mis en place par la réglementation afférente au NEPA en 1978 est un encadrement sous la responsabilité de l'agence dont relève l'activité assujettie et qui permet de mettre en présence les différents protagonistes, y inclus le ou les publics, concernés par l'activité. Le "scoping" ouvre sur une discussion des enjeux liés à l'activité avant même la réalisation de l'étude d'impact de façon à cerner immédiatement l'essentiel et à isoler les enjeux principaux des considérations secondaires et à s'assurer qu'ils recevront une juste attention dans ces études. Cette étape poursuit par ce biais un objectif de rationalisation de l'économie de la procédure, cherchant à éviter le piège encyclopédique dans lequel étaient tombés nombre d'études d'impact aux USA⁽¹⁾ et ailleurs. Toujours dans un esprit d'économie procédurale, le "scoping" peut être considéré comme une amorce de médiation dès le point de départ et comme un moyen dans l'optique de l'agence responsable, de se mettre quelque peu à l'abri d'éventuels recours judiciaires en fin de parcours.

L'étape de la "consultation avant dépôt de l'étude d'impact" en Ontario partage cet intérêt, à l'effet de désamorcer les blocages susceptibles de freiner le cheminement de l'activité plus loin dans la procédure. Dans ce cas, il faut cependant parler d'une étape officieuse puisque l'E.A. Act ontarien ne prévoit pas de mécanismes menant à

(1) Face à ce problème, les gestionnaires de la procédure américaine avaient de même été amenés à inscrire dans la réglementation de 1978 une limite au nombre de pages des études d'impact, au maximum 150.

la définition des lignes directrices de l'étude d'impact; le ministère ontarien de l'environnement n'en n'encourage pas moins les promoteurs à se soumettre à cet exercice de simulation car le ministère ne voit pas comment le responsable de l'activité assujettie pourrait autrement satisfaire aux exigences de la Loi. Dans le cadre du PFEEE canadien; l'élaboration des directives peut, selon les dispositions du Décret de 1984⁽¹⁾, donner lieu à une consultation du public; en pratique cependant, des tentatives timides d'implication du public lors de la définition des lignes directrices de l'étude d'impact se sont soldées récemment par un demi-succès, certains ministères craignant que les enjeux dégagés à cette étape ne débordent le mandat de la Commission en charge de l'exercice, mandat établi au préalable à l'intérieur des officines gouvernementales. Il reste que le mouvement pour impliquer le public à l'amont est lancé au moins en ce qui a trait à trois procédures alors que dans le contexte britannique, l'écart entre l'objet de l'évaluation, c'est-à-dire un projet, et l'objet des débats en audiences, les politiques gouvernementales, démontre l'acuité d'une telle problématique.

Nous n'insisterons pas davantage sur d'autres manifestations qui font jour dans les différentes procédures de la nécessité d'impliquer le public à la faveur des phases en amont. Tout au plus pouvons-nous mentionner que la pratique d'audiences préliminaires a été introduite en Grande-Bretagne et en Ontario, pratique qui, dans un contexte quasi-judiciaire, a pour fonction immédiate d'établir les règles du jeu avant la tenue des audiences proprement dites. En Grande-Bretagne, chaque enquête majeure

constituant un précédent en soi, le corps réglementaire devant régir le déroulement des audiences n'est pas entièrement fixé de sorte qu'il devient lui-même un enjeu débattu dans le cadre d'audiences préliminaires.

2.3 Les conditions entourant l'implication du public

Au premier chef, l'accès à une information la plus complète possible s'avère nécessaire. L'information relative au cheminement d'une activité à travers l'écheveau procédural, permet déjà une implication publique minimale. En Ontario et aux Etats-Unis, la "transparence procédurale" est particulièrement développée sous la forme de registres publics comprenant les avis, approbations et documents administratifs permettant aux intervenants de situer la problématique dans laquelle se place l'activité assujettie. Contrairement à l'approche canadienne en matière d'évaluation initiale antérieure au décret de 1984, la procédure américaine exige la

(1) Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Enregistrement DORS/84-647, 22 juin 1984.

délivrance d'un verdict motivé d'impact non-significatif lorsque l'agence responsable juge qu'une activité ne rencontre pas le critère d'assujettissement. On peut concevoir l'hypothèse qu'en l'absence d'un tel document, de nombreuses poursuites judiciaires n'auraient pu être entamées.

Mais la source d'information autour de laquelle gravite l'ensemble des composantes procédurales demeure le document "étude d'impact". Autant en Ontario que dans le cadre du PFEED canadien, un constat de lacunes assure une information accrue en regard du contenu de l'étude d'impact. En l'absence d'étude d'impact, comme c'est le cas dans le contexte britannique actuel des enquêtes publiques, la procédure donne lieu à une dialectique plus aléatoire; l'étude d'impact incarne sans conteste la spécificité des procédures d'évaluation environnementale et explique la portée de telles procédures en matière de planification. Malgré la spécificité des contextes et des cultures divers, les procédures d'évaluation ne se départissent pas du concept d'étude d'impact (son processus d'élaboration autant que son contenu) autour de laquelle les procédures permettront à une dynamique socio-politique particulière de prendre place.

Outre la question de l'information préalable, l'assistance technique et financière à la participation du public est une considération montante compte tenu de l'écart entre les ressources mises à la disposition des participants et celles des promoteurs. Plusieurs mesures en vue de réduire cet écart, financement des groupes d'intérêt lors de l'examen public du projet de la Mer de Beaufort au Canada, disponibilité d'un procureur auprès des participants dans le cadre de l'enquête Sizewell en Grande-Bretagne, etc., ont été récemment mis au banc d'essai. Toutefois, en raison de la complexité croissante de l'évaluation environnementale, des solutions plus structurelles restent à identifier. Et, à la lumière de l'implication grandissante du public au sein des procédures, le problème n'en est que plus manifeste et soulève ultimement, comme c'est le cas actuellement en Grande-Bretagne, des préoccupations globales quant à la validité du processus d'évaluation. Dans le cadre d'enquêtes majeures en effet, certains intervenants n'hésitent pas à centrer le débat de l'assistance à la participation sur la question de l'équité procédurale, non pas en terme d'opportunité formelle d'intervenir dans les débats, mais en terme de capacité réelle d'intervention.

**LIEUX D'IMPLICATION DU PUBLIC DANS LE CADRE DES
PROCEDURES AMERICAINE, BRITANNIQUE, CANADIENNE ET ONTARIENNE**

LIEUX D'IMPLICATION	USA	GRANDE-BRETAGNE	CANADA	ONTARIO
ASSUJETTISSEMENT DE L'ACTIVITE A LA PROCEDURE	Consultation du public en cas d'indécision	—	Prise en compte des préoccupations du public depuis 1984	—
DEFINITION DES LIGNES DIRECTRICES DE L'ETUDE D'IMPACT	Etape du "scoping" introduite en 1978	—	Pratique récente sous forme de consultation du public	Etape officielle de la consultation avant dépôt de l'étude d'impact
DECISION QUANT A LA TENUE D'AUDIENCES PUBLIQUES	—	—	—	Commentaires et requêtes du public acheminés au Ministre
DEFINITION DE L'ORIENTATION DE LA CONSULTATION PUBLIQUE	—	Pratique en progression: audiences préliminaires (enquêtes majeures)	Séance d'information obligatoire	Pratique généralisée: audiences préliminaires
EVALUATION PUBLIQUE	Intégration obligatoire des commentaires du public à l'ébauche d'étude d'impact	Audiences publiques (enquêtes majeures)	Audiences publiques	Audiences publiques (à la discrétion du Ministre de l'Environnement)

3. Conclusion

Il aurait été illusoire de prétendre, en un nombre si limité de pages, fournir une vue d'ensemble des procédures abordées, nous invitons les lecteurs qui souhaiteraient voir un traitement plus approfondi de celles-ci à se référer à notre rapport de recherche. Nos propos avaient pour objectif d'illustrer par quelques considérations que la participation du public au sein de procédures plus ou moins identiques d'inspiration et d'appellation peut emprunter plusieurs voies et que la dynamique qui en résulte ne se fera pas nécessairement dans le même sens: nous ne saurions trop insister sur le lien entre le fonctionnement d'une procédure et sa "culture socio-politique" d'insertion.

Au-delà des particularités de chacune de ces procédures, des tendances convergentes s'y font jour. Une implication plus tôt du public dans la procédure lui permet de dépasser le confinement dans une position réactive lors des audiences pour s'impliquer davantage dans la délimitation du champ des enjeux. Des démarches de médiation apparaissent, non pas simplement comme une caractéristique procédurale choisie par le législateur, mais comme une résultante du rapport de force et d'éventuels blocages qui s'y établissent: si besoin en était encore, cette apparition confirme le caractère politique de cette procédure, plutôt que strictement technique, comme certains ont cherché à le prétendre durant les premières années d'application.

Les procédures, par le biais de la logique de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale, forcent l'insertion du local, de son environnement dans la stratégie d'un maître d'oeuvre. En corollaire, les limites à l'insertion du local tiennent au fait qu'elle est balisée par une procédure; comme le dit Offe (1983):

"Des décisions qui lient une collectivité ne peuvent se prendre si logiquement elles n'ont pas été précédées d'une décision antérieure. Cette décision antérieure a trait aux procédures selon lesquelles les décisions se prendront". (p. 709; notre traduction).

BIBLIOGRAPHIE

BRACKEN, L., "Flexibility in the Planning Process: Conflicts of Statutes, Procédures and Behaviour" in Planning Outlook, Vol. 25, no 1, 1982.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E., L'acteur et le système. Editions du Seuil, Paris, 1977, 437 p.

GARIEPY, M.; SOUBEYRAN, O.; DOMON, G., "Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec: implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs" in Cahiers de Géographie du Québec, Vol. 30, no 79, Avril 1986, pp. 4-40.

GARIEPY, M.; OUELLET, B.; DOMON, G.; PHANEUF, Y., Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Québec, 1986, 291 p.

GODBOUT, J., La participation contre la démocratie. Editions coopératives Albert Saint-Martin, Montréal, 1983, 190 p.

OFFE, C., "Political Legitimation Through Majority Rule" in Social Research, Vol. 50, no 4 (Winter 1983), pp. 709-756.

OLIVRY, D., Participation des communautés locales et groupes d'intérêts à la planification et à la gestion des projets hydrauliques. Thèse de doctorat, Univ. de Paris XII - Val de Marne, Ecole Nationale des ponts et chaussées, Mai 1985, 341 p.

O'RIORDAN, T.; SEWELL, W.R.D., "From Project Appraisal to Policy Review" in O'Riordan and Sewell, eds. Project Appraisal and Policy Review, 1981, Wiley, pp. 1-28.

SALOMON, J.J., Prométhée empêtré. La résistance au changement technologique. Collection futuribles, Pergamon, Toronto, 1981, 174 p.

THOMPSON, A.R. Environmental Regulation in Canada. An Assessment of the Regulatory Process. Westwater Research Centre, U.B.C., 1980, 112 p.

TERRITOIRES-PARCS ET CADRES DE GESTION DE LA RESSOURCE: CONSIDÉRATIONS EXPLORATOIRES EN MARGE DU PARC NATIONAL DE L'ARCHIPEL

Bernard Ouellet et Marie-Odile Trépanier en collaboration
avec Michel Gariépy, Peter Jacobs et Olivier Soubeyran
Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

1. Parc national de l'Archipel et parc classique
2. Etude comparative de trois expériences étrangères
 - 2.1 Considérations préliminaires
 - 2.2 Mise en contexte des expériences
3. Encadrements de gestion et gestion des encadrements
 - 3.1 La phase de mise en place
 - 3.2 L'articulation des intervenants publics
 - 3.3 La place des intervenants privés
4. Gestion concertée et contribution locale
 - 4.1 Eléments de modélisation
 - 4.2 Evolution et adaptation des rôles des intervenants

N.B.

Le présent texte constitue une synthèse des travaux d'une équipe de recherche de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, mise sur pied à la demande du Ministère du loisir, de la chasse et de la pêche, dans le cadre du projet de Parc national de l'Archipel: voir note 4, ci-après, ainsi que Marie-Odile TRÉPANIÉ et Bernard OUELLET, en collaboration avec Michel GARIÉPY, Peter JACOBS et Olivier SOUBEYRAN, "La contribution des organisations locales à la gestion d'un parc national: explorations en marge du Parc national de l'Archipel", paru dans Loisir et Société, automne 1986.

1. Parc National de l'Archipel et Parc classique

En octobre 1984, le Premier Ministre du Québec, accompagné pour la circonstance de quatre ministres, présentait publiquement le projet de Parc national de l'Archipel (ci-après PNA), lui-même issu d'un projet sans précédent dans sa taille comme dans son approche, appelé projet Archipel. Le projet Archipel avait été amorcé en 1979 sous la forme d'études de pré faisabilité effectuées sur une base interministérielle. Il visait un aménagement intégré des ressources des eaux de l'archipel de Montréal. Ces études et surtout la consultation publique qui les avait accompagnées en 1983 avaient fait ressortir l'importance de l'aménagement des rives à des fins récréatives et naturelles.

Volet résolument ludique donc du projet Archipel, le PNA a également pris racine dans le Projet de politique des parcs en milieu urbain pour la région de Montréal de 1983. Ce document marque un tournant décisif dans la logique de parc, sinon dans la conception institutionnalisée de cette logique, au Québec et peut-être ailleurs, dans la mesure où il ouvre sur un questionnement du parc classique. Ce dernier a pris traditionnellement deux formes-type en Amérique du Nord:

1) Le parc national à grande échelle à base de terres publiques "dédiées au bénéfice, à l'instruction et à la jouissance" de la population⁽¹⁾ représente en un sens l'envers du développement, et en quelque sorte un no-man's land symbolique. Au Canada par exemple, seules les villes de Banff et Jasper ont été tolérées dans les parcs suite à leur mise en place alors que le gouvernement a procédé à des expropriations massives et à la fermeture de villages sur les territoires destinés à devenir des parcs, notamment à Forillon et Kouchibouguac⁽²⁾. Ce mode de production de l'espace contient sa propre limitation lorsqu'on veut l'appliquer en milieu péri-urbain compte tenu de la rareté de la ressource à laquelle s'adresse le statut de parc national et des susceptibilités institutionnelles qu'il génère autant qu'il heurte à terme.

2) Le parc local s'inscrit en creux dans le cadre urbain et obéit le plus souvent à une logique qui lui est extérieure. Il constitue en fait une compensation au sens large⁽³⁾ par rapport au développement environnant.

L'idée centrale du projet de politique des parcs urbains est en substance, d'une part, d'élargir la nécessité socio-sanitaire (le poumon de la ville ou de la nation) sur laquelle sont fondés les parcs nationaux et les parcs locaux et, d'autre part, d'en provoquer simultanément le dépassement radical. L'aménagement des rives, en saisissant les opportunités en termes de sites en marge du développement ou retournés temporairement à l'état de friche urbaine, de même que l'utilisation polyvalente des plans d'eau de l'archipel montréalais, relèvent du premier objectif; la constitution d'une trame verte en exploitant les infractuosités urbaines sous forme

d'un réseau métropolitain, répond davantage au second. En effet, la trame verte envisage la ville (et son développement) non plus sous l'angle d'une menace par rapport à une ressource à préserver mais bien en tant que ressource elle-même dont on a négligé l'importance "écologique". La ville devenue "nature" ("nature" humaine?), le concept de parc n'est plus une compensation liée aux externalités négatives générées par l'urbanisation; il est une fonction nécessaire au développement de l'urbain au même titre que, par exemple, la fonction de transport, tout en n'étant jamais une véritable fonction classique (un parc n'est pas à proprement parler utilitaire).

Reste à imaginer un cadre de gestion qui puisse rendre compte de la richesse conceptuelle du PNA. C'est dans cet esprit qu'une recherche exploratoire amorcée à l'hiver 1985 pour le compte du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche nous a permis d'entreprendre l'étude de quelques expériences étrangères pouvant être rapprochées du P.N.A.⁽⁴⁾. Malgré le sort bien incertain du P.N.A. au moment où nous écrivons ces lignes, l'analyse sur une base comparative adresse au contexte québécois des éléments de réflexion utiles face à des projets d'envergure qui impliquent à la fois des enjeux nationaux et des intérêts locaux. Ces éléments posent la question du renouvellement du rôle et de l'attitude du gouvernement provincial, ou d'un de ses ministères, habitué à agir comme maître d'oeuvre d'un tel projet, ainsi que des rapports qu'il entretient avec les autres intervenants. Ces aspects évoquent encore une fois avec acuité la question de la décentralisation et resituent ainsi la gestion des ressources dans le contexte très large du rapport d'une société avec son territoire. Dans cette perspective, les études de cas présentées ici permettent à la fois l'observation de processus de décentralisation en action et l'appréciation de la capacité des milieux locaux de générer des échanges dynamiques entre eux et avec leurs dirigeants institutionnels dans la gestion de leurs ressources.

2. Etude comparative de trois expériences étrangères

2.1 Considérations préliminaires

En raison de l'approche conceptuelle très particulière et sophistiquée du PNA, en raison également de la complexité du milieu auquel il réfère, la multiplicité d'intervenants impliqués et la structure foncière éclatée en milieu densément peuplé, pour ne nommer que ceux-là, tout ceci milite en faveur de la recherche d'expériences originales en matière de gestion. Les enjeux de gestion du PNA dépassent en somme la simple question opérationnelle à la pièce, fonctionnarisée et peu contestée. Parce qu'un tel projet constitue une interférence dans le jeu des conflits d'usage et des convoitises face à une ressource limitée, il ne peut s'imposer sans remous social. Même plus, pour être reconnu et accepté, il doit être porté par

une demande sociale forte. Parmi les principaux constats de cette étude, il ressort que dans tous ces cas, la mobilisation sociale et les engagements politiques clairs constituent des préalables à la gestion opérationnelle. De ces deux dimensions à la fois idéologique et politique découleront des modes d'organisation et de coordination entre les agents qui détermineront les modalités opérationnelles.

Le niveau idéologique ou plus concrètement, le débat sur les objectifs et orientations, constitue dans les faits la tête de pont entre le cadre de gestion lui-même et son contexte immédiat, voire son contexte lointain. En retour, la mise en place du cadre de gestion privilégié agit sur ces contextes et peut servir de tremplin à la définition d'encadrements ultérieurs. Cette considération, aussi triviale soit-elle, s'est avérée importante tout au long de la recherche dans la mesure où l'analyse d'une expérience particulière nous a menés souvent à découvrir l'existence, insoupçonnée à l'origine, de cadres de gestion nouveaux et percutants en regard de l'approche PNA. Aussi, cette étude accordera une importance primordiale à la phase de mise en place ainsi qu'au caractère évolutif des cadres de gestion. De plus, c'est à travers l'observation des comportements des intervenants et de l'établissement de nouveaux rapports de coopération entre eux que se définiront les nouveaux modes de gestion d'une ressource dont la gestion était au préalable largement éclatée.

2.2 Mise en contexte des expériences

A partir des principaux objectifs du projet de politique des parcs urbains et du P.N.A. en matière de gestion⁽⁵⁾ trois expériences étrangères ont été choisies: les Parcs naturels régionaux en France⁽⁶⁾, les Parcs nationaux britanniques⁽⁷⁾ et le cadre de gestion de la baie de San Francisco et de la zone côtière californienne⁽⁸⁾. Ces trois cas remontent à plus de quinze ans et ils ont fait l'objet d'analyses et de révisions révélatrices pour un observateur extérieur. Les convergences à certains chapitres sont frappantes et, pourtant, ces cas répondent différemment aux objectifs retenus. Il n'est en effet guère possible de tirer des enseignements de ces expériences sans une compréhension de base des contextes dans lesquels elles s'insèrent tant en termes de type de milieu, de ressource et de problème spécifique qu'en termes institutionnels. Cet exercice de mise en contexte facilitera par la suite l'abstraction de perspectives et de principes d'organisation et de gestion plutôt que la formulation de propositions concrètes d'encadrements précis.

Entre 1967 et 1975, l'initiative de créer un Parc naturel régional en France originait théoriquement des communes qui en faisaient la demande à une instance "horizontale" du gouvernement, à savoir la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Cette dernière en réalité initiait le plus souvent le processus en tentant de favoriser l'éclosion de consensus locaux et percevait

l'exercice comme une expérience-pilote de décentralisation avant la lettre. D'ailleurs, à cette époque en France, on en était encore à la comptabilisation des méfaits de l'hyper-centralisme étatique alors que les premières mesures pour remédier au problème n'apparurent qu'au début des années '70. A partir de 1975, le mouvement de régionalisation est bien amorcé de sorte que l'initiative de créer un P.N.R. revient désormais à l'instance régionale en accord ou sur proposition des collectivités locales. Le ministère de l'Environnement hérite de la tutelle des parcs en se réservant le contrôle du label; il s'agit en fait d'un rôle de verrouillage institutionnel a posteriori puisque le ministère a pour tâche d'agréeer ou non la Charte constitutive du P.N.R. une fois le consensus local acquis autour de son contenu. De plus, et ceci est important, les instances gouvernementales supérieures assument une large part du financement des coûts de perfectionnement et de certains projets émanant des Parcs. Les P.N.R. n'ont pas une vocation conservacionniste liée à une ressource jugée nationale mais résultent davantage d'un souci de protection d'un patrimoine naturel et culturel à l'échelle régionale et de développement à des fins touristiques couplé à des revendications de survie économique. Les 23 P.N.R. que compte actuellement le territoire français constituent en ce sens un rouage opérationnel du mouvement régionaliste en contribuant au renforcement de la cohésion sociale et économique locale en milieux relativement marginaux. La vocation de ces parcs se démarque ainsi de celle des parcs nationaux français dans la mesure où le développement auto-centré se démarque de la protection de l'environnement issue d'un discours plus ou moins alarmiste et unifonctionnel.

Dans la même veine, encore que l'esprit soit quelque peu différent, les Parcs nationaux britanniques ne partagent avec les parcs nord-américains qu'une homonymie de circonstance, le statut dans les deux cas soulignant le caractère national de la ressource. Pour le reste, les P.N. en Angleterre doivent être distingués en ce qu'ils sont établis, tout comme les P.N.R. français, sur des territoires habités alors que leur objectif de conservation d'un patrimoine à la fois naturel et culturel implique le maintien des populations à l'intérieur du parc. La gestion des P.N. appartient à un organisme régional, et non central, qu disposait à l'origine d'une autonomie relative à l'égard des collectivités municipales bien que la plupart de ses membres soient des représentants locaux. La tendance actuelle depuis 1974 va toutefois dans le sens d'un rattachement organique des Parcs à ces dernières si bien qu'on peut parler d'un arrimage plus complet au système de planification sub-national. En fait, la Loi constitutive des P.N. britanniques remonte à 1949 et coïncide presque avec l'adoption du Town and Country Planning Act de 1947 qui a jeté les bases du système tel qu'il se présente aujourd'hui. Ce système sub-national est caractérisé par un volet de formulation de politiques (plans de développement) et un volet opérationnel (contrôle du développement par délivrance de permis) répartis sur deux paliers (les Counties et les Districts). Les P.N. utilisent les leviers de ce système décentralisé, en plus d'autres pouvoirs qui leur sont propres, dans une perspective de conservation des paysages ruraux, à des fins de

loisir notamment, alors que la volonté de mettre ces territoires sur la carte économique nationale est moins accentuée qu'en France.

Si les expériences de gestion européennes ne sont pas en tant que telles des extensions du parc classique dans le sens où ils ne constituent pas des espaces isolés des enjeux plus généraux du territoire national, l'expérience de la San Francisco Bay Conservation and Development Commission présente quant à elle des traits plus conservationnistes. Et pour cause: plus de deux millions d'individus ceignent la baie dont la superficie est passée entre 1850 et 1957 de 680 à 437 mi² et se réduirait à ce rythme à un canal étroit de 367 m² en l'an 2000. L'acuité du problème commande une réponse rapide à l'échelle régionale: entre l'Etat de la Californie et les municipalités locales s'insère en 1965 la BCDC destinée à freiner les actions de remplissage et à élaborer un plan des usages du milieu hydrique et des affectations en rive. En 1972, l'idée sera reprise à la faveur de l'adoption d'une loi visant à assurer une gestion cohérente de la zone côtière californienne; l'entreprise est d'envergure puisque 80% des Californiens, environ 16 millions de personnes, habitent à moins de 3 milles des côtes alors que 24% d'entre elles seulement est légalement accessible au public au début des années '70. Cette problématique est reliée au niveau des discussions à l'incapacité par les autorités locales d'exercer un contrôle adéquat de l'utilisation du sol, ces dernières étant perçues comme trop liées aux intérêts économiques et financiers du développement.

Participant à un mouvement de régionalisation à l'encontre du laisser-faire des collectivités locales qualifié de révolution tranquille en matière d'utilisation du sol⁽⁹⁾ aux Etats-Unis, la gestion de la zone côtière californienne a pourtant dû ultérieurement se rallier progressivement les intérêts locaux à partir de 1976.

Ces contextes particuliers diffèrent-ils tellement du contexte québécois que toute adaptation apparaisse impossible ou fragile? Pourtant, les réformes récentes des institutions municipales ont établi les bases de nouveaux rapports entre intervenants en matière d'aménagement du territoire. Certes, leur appréciation reste encore aujourd'hui largement risquée ou prématurée. Mais quelques observations peuvent suggérer des pistes pour la mise en parallèle avec les cas étrangers.

- Le réaménagement des responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme a amené la création des MRC dont le mandat a jusqu'à présent été compris de façon restreinte et n'a pas encore été élargi substantiellement à d'autres types de responsabilités.

- Avec la création de ce palier intermédiaire, le système de planification sub-national au Québec a toutes les apparences du système qui prévaut en Grande-Bretagne. Toutefois, là-bas, les élus locaux disposent d'une marge discrétionnaire considérable par rapport au contrôle du développement et peuvent même générer des enquêtes publiques aux fins d'examen des incidences d'un

projet. L'usage de cette marge discrétionnaire est à la base des activités de gestion des parcs nationaux britanniques.

- Le mouvement régionaliste au Québec demeure encore faiblement alimenté par des groupes locaux organisés qui puissent infléchir les rapports entre corps publics. En comparaison, aux Etats-Unis surtout, mais aussi en Europe, ces groupes sont beaucoup plus présents lors des phases de mise en place et de fonctionnement des encadrements de gestion.

- Enfin, les dossiers de nature environnementale, y compris ceux qui concernent la gestion de parcs supra-locaux, relèvent au Québec principalement des gouvernements supérieurs. Le conflit apparent ou réel entre la centralisation des questions environnementales et la décentralisation des questions de planification du territoire demeure en grande partie, encore aujourd'hui, non résolu. L'imposition faite aux M.R.C. par le gouvernement de normes minimales en matière de développement en rives à insérer dans leurs règlements de contrôle intérimaire⁽¹⁰⁾ constitue de fait une illustration à la fois de ce dilemme institutionnel et du caractère très sectoriel de cette approche environnementale essentiellement protectionniste. Une telle mesure n'a qu'une portée bien limitée en regard des efforts d'aménagement intégré des ressources et de coopération active entre les divers intervenants qui se sont développés dans les exemples étrangers.

3. Encadrements de gestion et gestion des encadrements

3.1 La phase de mise en place:

La phase de mise en place d'une désignation, qu'il s'agisse d'un Parc national, d'un P.N.R. ou d'une Commission de gestion de la zone côtière, s'est avérée à l'observation extrêmement cruciale. Elle soulève la question des conditions propices à l'émergence de toute nouvelle formule de prise en charge des espaces et tend par surcroît à surdéterminer les orientations politiques et opérationnelles des encadrements à venir. Pour en souligner encore plus l'importance, nous pourrions ajouter qu'à cette phase, le discours représente à la fois les fins et les moyens de la gestion.

La première constatation à cet égard relève de la source d'où émane le discours: dans les trois cas étudiés, il ne s'agit jamais de l'Etat central seul tant au niveau du principe de la nécessité d'intervenir qu'au niveau des actions menant à la définition concrète des encadrements de gestion. Dans le contexte anglo-saxon, la présence des groupes environnementalistes mérite d'être soulignée. Ainsi, la création des

Parcs nationaux britanniques est issue d'une longue histoire de pressions exercées par des groupes dont la constitution remonte parfois aussi loin que la fin du XIX^e siècle, allant dans le sens d'une préservation des paysages ruraux. Puis, diverses commissions d'études se sont successivement prononcées à la fin de la deuxième guerre mondiale sur l'opportunité de créer de tels espaces. Sur la base de l'adoption de la Loi de 1947, les dix parcs nationaux ont été instaurés en succession durant les années '50 en consultation avec les autorités locales concernées. La contribution des groupes environnementalistes au discours de base lié à la BCDC et, ultérieurement, aux commissions de gestion de la zone côtière est encore plus directe. A ces deux occasions, des coalitions environnementalistes ont obtenu: 1^o en 1964 que l'Etat de la Californie institue une commission d'enquête sur l'avenir de la baie de San Francisco dont les recommandations ont amené la création de la BCDC un an plus tard; 2^o en 1972, suite à un lobbying infructueux, l'adoption par voie référendaire d'un projet de loi établissant six commissions régionales de gestion de la zone côtière, à l'image de la BCDC et couvrant désormais l'ensemble des 1 600 km que compte la côte californienne. Une commission centrale complète ce tableau et illustre le désir ressenti alors de se démarquer des intérêts locaux.

Nous avons vu par ailleurs que le concept des P.N.R. en France, pensé à l'origine au sein des officines gouvernementales, devient un tremplin aux revendications régionales en matière de développement économique. L'exemple des P.N.R. amène une seconde constatation relative à la phase de mise en place, à savoir le rapport entre la ressource et l'encadrement privilégié. Comme la phase de mise en place n'est pas l'apanage unique du gouvernement central, les polarités tendent à s'inverser: des exemples récents, en France et ailleurs, montrent qu'on cherche désormais à adapter le cadre de gestion à la ressource. Le placage d'une désignation fixe et répétable, comme le statut de Parc national, sur des ressources diverses ne paraît plus possible dès lors que les objectifs sous-jacents dépassent les strictes préoccupations de conservation. Chaque P.N.R. dispose d'une structure originale en termes de composition, de fonctionnement, d'enjeux traités; ainsi, en Camargue, des grands propriétaires terriens jouent un rôle plus important que dans d'autres parcs. Cette flexibilité n'est pas gratuite et vient de ce que le discours local à l'occasion de la phase de mise en place la produit.

L'expérience actuelle de la Broads Authority en Angleterre en est une autre illustration. La région des Broads, reconnue comme étant un milieu fragile, mi-terrestre, mi-aquatique, reconnue également pour sa valeur touristique croissante, n'a pu faire l'objet du statut de Parc national en raison des résistances manifestées par les autorités locales concernées. Pendant des années, les intervenants se sont interrogés sur l'opportunité d'accorder à la région un statut spécial compte tenu de ses particularités, notamment l'importance qu'y tient le milieu hydrique. Suite à un large débat public tenu en 1985, un projet de loi piloté conjointement par le gestionnaire central et les autorités locales doit être acheminé à

la Chambre des Communes. Ce processus a permis d'introduire des ajustements importants par rapport aux dispositions classiques des parcs nationaux visant à assurer une plus grande collaboration entre responsables du milieu terrestre et responsables du milieu hydrique (navigation, contrôle de la pollution, contrôle du drainage agricole)⁽¹¹⁾.

L'expérience californienne du Coastal Zone Management (CZM) représente un cas de figure jusqu'à un certain point inverse. La BCDC repose au point de départ sur une problématique de remplissage et de dégradation constante de la baie de San Francisco partagée à la faveur d'un débat public par l'ensemble des principaux intervenants. Les Commissions de CZM en revanche ont été établies uniformément à l'échelle de l'Etat de telle sorte à se substituer au découpage des enjeux côtiers exercé par les autorités locales jugées perverties dans l'optique environnementaliste par un concubinage prolongé avec les développeurs. S'en suivirent des tensions notoires entre 1972 et 1976, date à laquelle la loi constitutive fut modifiée afin de reconnaître la responsabilité des autorités locales en matière de gestion opérationnelle de la zone côtière, la gestion politique restant aux mains de la Commission d'Etat. La législature californienne profita de l'occasion pour créer la State Coastal Conservancy dont l'objectif fondamental consiste à permettre la réalisation de projets de restauration de la zone côtière en fonction des intérêts locaux sur la ressource. L'année 1976 marque en ce sens un changement de cap qui semble converger à ce chapitre avec les expériences anglaise et française.

3.2 L'articulation des intervenants publics

Le profil de l'organisme de gestion préconisé, notamment sa composition, donne des indications utiles quant au rapport de force ayant prévalu au moment de la définition du cadre de gestion. On remarque que pour les expériences française et britannique, mais pas en ce qui concerne l'expérience californienne, les représentants locaux siègent majoritairement sur ces organismes.

En Angleterre où la composition des organismes de gestion des parcs a constitué un enjeu majeur à l'origine, une proportion fixe de 2/3 des membres est nommée par les autorités locales alors que le dernier tiers est nommé par le gouvernement. A cet enjeu de départ s'est ajouté un contentieux particulier relatif au degré d'autonomie dont pourraient jouir les autorités du parc à l'égard des collectivités locales. Les deux premiers parcs ont d'ailleurs été institués sur la base d'une formule de gestion (Board) relativement autonome avant que les pressions exercées par les autorités locales ne convainquent le gouvernement de modifier le tir; la gestion des parcs établis ultérieurement a été confiée à des Committees nettement contrôlés par les County Councils. Ce débat a refait surface au début des années '70 alors que l'organisme gouvernemental gestionnaire des parcs nationaux, la Countryside

Commission, a plaidé en faveur du rétablissement du principe du Board. L'idée centrale de la Countryside Commission tenait à la perspective d'une gestion plus unifiée du territoire-parc lorsque celui-ci chevauche plusieurs Counties. Le compromis adopté par le gouvernement dans le cadre du Local Government Act de 1972 demeure très timide en regard d'une perspective de gestion intégrée des parcs.

De l'autre côté de la Manche, le problème ne se pose pas en ces termes puisque la perspective de décentralisation a d'entrée de jeu structuré une approche de gestion centrée surtout sur le local. Le P.N.R. s'appuie sur la solidarité "naturelle" (la "région d'appartenance" dit-on au Québec à propos des MRC) qui pousse les intervenants locaux à se concerter sur une base volontaire. La charte constitutive demeure à cet égard un contrat consensuel peu contraignant alors que les communes locales sont généralement majoritaires au sein de l'organisme responsable de la gestion du Parc. Les Départements et les Régions y sont représentés mais dans l'optique d'alimenter les discussions plutôt que d'influer sur le vote. La présence de ces instances s'avère importante, semble-t-il, quant au maintien de la cohésion de l'organisme de gestion, dans la mesure où il implique une écoute des doléances émanant de l'échelon local sans laquelle le jeu de la concertation n'en vaut plus la chandelle. La légitimation des P.N.R. ne saurait en effet reposer sur ses pouvoirs propres somme toute peu étendus, ni même sur ses sources autonomes de financement quasi-inexistantes.

Les Commissions de CZM en Californie disposent au contraire de pouvoirs substantiels, jugés trop considérables à l'origine aux yeux des municipalités côtières dont la représentation équivalait à la moitié des sièges disponibles au sein des commissions régionales. La proportion locale est encore moindre au sein de la Commission centrale dont le rôle consiste à se prononcer notamment sur les appels suite aux décisions rendues au niveau régional. Cet échaffaudage pyramidal repose à la base sur l'émission de permis locaux et la Commission régionale dispose d'un droit de regard à ce chapitre. Enfin, les pouvoirs des commissions de CZM ne sauraient être appréciés sans avoir une idée de l'échelle du territoire où ils s'exercent. Qu'on en juge: la zone côtière définie statutairement couvre l'ensemble de l'Etat de la Californie parfois jusqu'à 7 milles à l'intérieur des terres. L'enjeu du CZM devient d'emblée la planification du développement en zone habitée.

Il s'agit en outre d'une problématique liée d'abord à l'aménagement du territoire, comme le confirme la polarisation entre intervenants publics locaux et l'Etat de la Californie au sein des commissions. Les ajustements à la Loi de CZM en Californie intervenus en 1976 ne contredisent pas ce constat en ce qu'ils ont rétabli le rôle des instances municipales au détriment des commissions régionales. Ils n'ont pas eu pour effet d'augmenter la diversité des intérêts représentés. De la même façon, le gouvernement britannique a eu tendance récemment à favoriser la nomination

d'individus dont le profil-type se distingue des nominations antérieures, afin de le représenter au sein des Parcs nationaux; les intérêts locaux en présence restent les mêmes compte tenu que les leviers traditionnels d'aménagement demeurent à la base des interventions en territoire-parc.

3.3 La place des intervenants privés

Un régime d'aménagement du territoire classique adopte habituellement une structure décentralisée d'intervenants institutionnels qui renvoie à la marge les intervenants privés en tant qu'administrés et occasionnellement consultés. Dans les expériences étrangères étudiées, non seulement observe-t-on une intégration plus importante des milieux privés aux cadres de gestion, mais encore, cette contribution a eu tendance à s'accroître et à se diversifier au cours des années. Par intervenants privés, de fait, il faut entendre diverses catégories d'intervenants, allant du secteur associatif ou volontaire au secteur lucratif voire à l'ensemble des milieux socio-économiques locaux. En effet, dans une perspective de développement socio-économique large de plus en plus reconnue, il ne s'agit plus d'opposer aménagement et développement, tandis que l'exclusivité municipale sur la représentation locale traditionnelle s'estompe au profit d'une contribution d'intervenants diversifiés.

Cette tendance a toutefois connu des hauts et des bas dans le cadre de l'expérience américaine de CZM. Si les groupes environnementalistes sont directement responsables de la mise en place tant de la BCDC que des commissions de CZM, leur contribution s'est avérée inégale dans les faits. Ces groupes ont effectivement siégé au sein de l'organisme de gestion de la baie de San Francisco et lui ont insufflé de toute évidence un dynamisme afin de combler les attentes qu'ils avaient eux-mêmes créées à l'origine. Ils ont en revanche été relégués au rôle classique de chien de garde dans la spirale centralisatrice propre à l'établissement des commissions de CZM à l'échelle de l'Etat. Ces commissions se sont en effet enfoncées sous l'avalanche d'autorisations de développement à examiner, sans compter les nombreuses poursuites intentées par les promoteurs désireux de tester les fondements juridiques de leurs pouvoirs. Instaurée en 1976, la State Coastal Conservancy représente aujourd'hui la phalange proactive du CAM: elle participe, en collaboration avec les acteurs locaux à des projets spécifiques visant à restaurer la zone côtière. Dans un contexte de sclérose bureaucratique à terme, la SCC a rétabli en quelque sorte le besoin de catalyser plutôt que d'enrayer les volontés locales, municipales et autres.

Les Groundwork Trusts en Angleterre participent du même esprit. Il s'agit d'organismes à but non-lucratif dirigés par un Conseil formé de représentants des secteurs public, privé et volontaire. Ils pilotent et surtout coordonnent des projets

locaux en vue notamment de récupérer des espaces intersticiels en milieupériurbain. Les Groundwork Trusts ne sont ni plus ni moins que des commandos rompus à la revitalisation à petite échelle, c'est-à-dire ce qui échappe par définition aux compétences d'autorités publiques concurrentes. Ils répondent enfin, et ceci est fondamental dans le contexte britannique lié à la gestion des ressources, à des préoccupations se situant hors de périmètres désignés à des fins de conservation. Les Parcs nationaux britanniques relèvent de cette logique unifonctionnelle mais, en maintenant les populations résidentes, en en faisant par surcroît un objectif de conservation du patrimoine culturel, ils ont su s'adapter et se rallier les intérêts privés en présence. Signalons ici la formule contractuelle des management agreements, sorte d'entente négociée avec les autorités du Parc et un propriétaire quant à la gestion de sa propriété dans la perspective des objectifs de protection et de conservation du Parc, en retour d'une compensation monétaire ou autre.

Dans le cadre de la gestion des P.N.R. français, le principe de la considération des intervenants privés a été admis à l'origine même de leur constitution. Le décret relatif aux P.N.R. stipule en effet que les organismes qui en assurent la gestion doivent comporter des représentants des personnes résidant ou propriétaires dans le parc, de même que des usagers du parc. En pratique, cette représentation a puisé à même des organisations existantes alors que des regroupements d'usagers, les associations des Amis du parc, se sont constitués mais sans accéder directement au sein des organismes décisionnels. Quoiqu'il en soit, les P.N.R. se définissant dans une perspective de développement plutôt que de conservation, les organismes de gestion n'ont pas hésité à intégrer en leur sein des chambres de métiers, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres d'agriculture. C'est peut-être un des traits les plus fascinants de l'expérience française, à savoir cette reconnaissance dès le milieu des années soixante de la nécessité de situer la problématique des parcs sur fond de développement économique. Par le fait même, cette expérience a su discerner les limites de l'aménagement public du territoire sans pour autant renoncer à sa base locale.

4. Gestion concertée et contribution locale

4.1 Eléments de modélisation

Cette étude de quelques expériences étrangères de gestion s'est poursuivie dans une perspective exploratoire. Il s'en dégage pourtant des tendances convergentes. Pour synthétiser ces convergences, nous proposons ici de les présenter sous la forme de modèles de gestion. Nous opposerons d'une part le modèle de gestion centralisée au modèle de gestion concertée; puis nous distinguerons, à l'intérieur de ce dernier, la gestion concertée partagée et la gestion concertée négociée.

La gestion centralisée constitue le modèle courant des parcs nationaux nord-américains: sous propriété publique excluant bien souvent toute occupation individuelle et privative, ils sont établis et gérés par une administration centrale, généralement sectorielle. Considérés au départ comme des espaces mis en réserve, ces parcs se situent en marge de la géographie économique nationale. La contribution des intérêts locaux, lorsqu'elle est reconnue, a une valeur consultative avant tout. Sont exclues des orientations de ces parcs des considérations concernant la création d'emploi, la stimulation du développement local ou l'harmonisation du développement de la région avec la conservation des espaces naturels. Leur établissement et leur gestion sont faits essentiellement en fonction de critères et d'intérêts dits nationaux.

Par contraste, la gestion concertée de territoires-ressources mise sur une implication plus articulée des préoccupations et des organismes locaux, régionaux et centraux non seulement dans la sauvegarde mais aussi dans la mise en valeur de ressources considérés globalement tant sur les plans naturel que culturel et socio-économique. Apparentée à un régime de décentralisation, dont elle peut emprunter, comme dans le cas britannique, la structure institutionnelle de l'aménagement du territoire, la gestion concertée partagée s'en démarquera par la recherche de liens moins hiérarchiques et plus organiques entre les divers niveaux d'intervenants. La responsabilité de la gestion n'est pas distribuée en tranches exclusives, mais partagée au sein de formules de coopération et d'interaction entre les intervenants. Ainsi, les organismes clés ont une composition mixte: représentants locaux et centraux, privés et publics. Cette participation institutionnalisée et constante des diverses catégories d'intervenants au processus de décision favorise un certain décloisonnement des divisions traditionnelles. En outre, ces interactions facilitent le développement d'une perspective d'aménagement intégré des ressources, plus ou moins large, selon les cas. Ainsi, en termes d'étendue des perspectives c'est le cas français qui pousse le plus loin l'effort d'articulation du développement local aux préoccupations de conservation naturelle et patrimoniale.

L'emprunt des outils classiques de l'aménagement du territoire: plans et contrôle des permis d'aménagement facilite une prise en charge locale de la gestion de ces espaces via des outils relativement bien connus des autorités locales. Toutefois, il y a effort de dépassement du trop grand formalisme des procédures du régime d'aménagement. Ainsi, en France, on mise davantage sur le consensuel (caractère non contraignant de la Charte de P.N.R.) et le contractuel (contrats de gestion, etc.). De même, en Angleterre, les management plans et management agreements font appel à la concertation et la négociation. En Californie, le CZM s'est avéré insuffisant de sorte que, pour faciliter la concertation, on a créé un nouvel organisme, la State Coastal Conservancy, doté d'autres pouvoirs et oeuvrant plus

directement sur le terrain.

Nous proposons de qualifier ces nouveaux ajustements des modes de gestion par l'expression gestion concertée négociée. Ce sont en effet des évolutions récentes des formules de gestion concertée, complémentaires aux structures de partage déjà en place. Il s'agit d'approches plus souples, plus directes, plus proactives, plus informelles. Par exemple, la State Coastal Conservancy joue un rôle de facilitateur largement informel en réunissant les intervenants concernés autour d'un problème précis, en mettant l'accent sur les échanges d'information et de ressources plutôt que sur les rôles. Cet organisme est aussi plus proactif car il dispose de fonds d'acquisition de terrains et peut aider financièrement des groupes locaux désireux de contribuer à la réalisation d'un projet.

La S.C.C. agit rarement seule, mais tente d'associer le plus d'organismes concernés possible, en partant du constat qu'aucun intervenant pris isolément n'est apte à assurer la gestion de la ressource, car celle-ci constitue un objet éclaté qui s'inscrit à l'intérieur d'une constellation de mandats concurrents. Enfin, de par son statut non autoritaire, la S.C.C. peut servir de médiateur entre intérêts opposés.

De même, les Groundwork Trusts en Angleterre, tout en étant officiellement soutenus par les autorités locales et financièrement encouragés par la Countryside Commission, agissent en-dehors des cadres institutionnels hiérarchisés. En fait, ils opèrent largement comme des organismes sans but lucratif, devant pour leur survie compter de plus en plus sur les contributions bénévoles et les dons privés. Leur implantation locale et populaire est primordiale: leur dynamisme en dépend. En même temps, leur reconnaissance officielle leur donne accès aux décideurs publics. Cette combinaison privé/public leur donne beaucoup de souplesse et de mobilité tout en leur permettant d'agir comme intermédiaires et facilitateurs entre les nombreux intervenants concernés.

Ainsi, ces formes de gestion concertée négociée surviennent à un niveau plus local, autour de projets à la fois plus intégrés, plus circonscrits et plus opérationnels, impliquant les intervenants de façon plus directe et moins hiérarchisée.

4.2 Evolution et adaptation des rôles des intervenants

L'examen des expériences étrangères dans une perspective temporelle révèle un certain nombre de tendances importantes quant aux rôles que jouent les intervenants respectifs. Ainsi:

- La phase de mise en place apparaît cruciale et déterminera la suite des événements notamment dans la mesure où elle aura permis la création de

consensus à la base.

- En cours de processus, le cadre institutionnel n'est pas constant mais sera réaménagé de façon substantielle. Fait significatif, ces réaménagements vont dans le sens d'un plus grand pouvoir confié aux milieux locaux.

- Le central se fait plus discret sans néanmoins se retirer complètement, mais plutôt en adoptant un nouveau mode de comportement moins autoritaire, impliquant plus de délégation.

- Lors du déroulement des étapes de planification, les rôles consultatifs diminuent au profit des rôles actifs; les interactions sont plus directes, plus intégrées et plus flexibles. Ainsi, les citoyens et groupes passent d'un rôle de chien de garde à celui de partenaire actif. Les promoteurs sont de moins en moins simplement contrôlés et de plus en plus associés à l'aménagement.

- Ces modifications de comportement impliquent une utilisation différente des instruments d'intervention: plus souples, plus flexibles, axés sur la négociation plutôt que le contrôle. Ainsi, le financement apparaît comme un stimulant à la concertation et à l'innovation et non comme un instrument de contrainte.

- La mesure du succès s'est révélée à travers la capacité des expériences à générer une base solide de concertation et non sur la foi des sommes dépensées; le rythme de ces expériences a d'ailleurs été établi sur la base d'un processus de mise à l'essai et d'évaluation périodique permettant la transformation de formules temporaires en modes de gestion permanents.

- Enfin, les expériences de gestion négociée du type Groundwork Trust ou Conservancy présentent un intérêt particulier par rapport au réseau vert métropolitain du P.N.A. L'approche ponctuelle, souple et contractuelle de ces expériences est particulièrement appropriée en milieu urbain tant dans les rapports qu'elle favorise avec les propriétaires privés que dans sa capacité à s'appuyer sur les dynamismes des groupes locaux.

Conclusion

Ces différentes conclusions, toutes exploratoires qu'elles soient, adressent en définitive autant de questions de fond à l'exercice du Parc national de l'Archipel, voire à toute intervention à vocation de loisir et de conservation en milieu urbain au Québec. Mais, ultimement, dans la mesure où ces conclusions s'inscrivent dans un contexte particulier de centralisation/décentralisation, elles s'adressent également et

surtout au contexte global de planification au Québec. Ainsi, les MRC ou toutes autres instances locales et régionales peuvent-elles constituer un réceptacle à de telles interventions si leur rôle est confiné à réguler tant bien que mal, au jour le jour, les contradictions et les conflits latents de l'appareil central? La responsabilisation grandissante de ces instances en matière de planification mais aussi de gestion du territoire, comme les expériences étrangères tendent à le démontrer, est au coeur de cette problématique. Cette responsabilisation est-elle envisageable au Québec dans le domaine de l'environnement où les enjeux nationaux, régionaux et locaux entourant un projet sont nécessairement traités pêle-mêle au niveau central où s'affrontent les intérêts ministériels et les intérêts de groupes nationaux? A Montréal en particulier, l'expérience interministérielle du PNA souligne les obstacles inhérents aux institutions et aux ressources du territoire. Peut-on prétexter l'absence d'une structure politique et administrative unique embrassant l'ensemble de la région montréalaise pour justifier des interventions gouvernementales?

NOTES

(1) L'expression est de la Loi sur les parcs nationaux du Canada, S.R.C., c.N-13.

(2) Voir J.-L. BOURDAGES, A. BOUCHARD et M.-O. TREPANIER, Les parcs naturels du Canada et du Québec; Politiques, lois et règlements, Université de Montréal, 1983, 123 p. et annexes.

(3) L'article 115, 8^o de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c.A-19.1) stipule que le conseil d'une municipalité peut, dans le cadre de son règlement de lotissement, exiger qu'à la faveur d'un plan relatif à une opération cadastrale soumis à son attention, le propriétaire cède à des fins de parcs une superficie allant jusqu'à 10% des terrains impliqués. Le versement d'une somme équivalente à 10% de la valeur des terrains, peut se substituer à cette cession.

(4) Marie-Odile TREPANIER, Michel GARIEPY, Peter JACOBS, Olivier SOUBEYRAN, Bernard OUELLET, Véronique BARNIER, Elaine GAUTHIER et Robert LUSSIER, Expériences étrangères en matière de gestion concertée de parcs et de servitude loisir: étude de cas pour les fins du Parc national de l'Archipel, pour le compte du ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche, Faculté de l'aménagement, Université de Montreéal, Mai 1985, 70 pages plus annexes. Cette étude a également grandement bénéficié des échanges de notre équipe de recherche avec des personnes directement impliquées dans les cas étudiés: Messieurs Emmanuel Robert de Saint-Vincent, chef du Service des Parcs et espaces naturels au ministère de l'Environnement à Paris; Scott McCreary, qui fut analyste et planificateur à la California Coastal Commission et à la California Coastal

Conservancy; John Handley, professeur d'écologie à l'Université de Liverpool et directeur du Groundwork Trust de St-Helens, comté de Merseyside, en Angleterre.

(5) Comité interministériel sur les parcs en milieu urbain et ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche, Projet de politique des parcs en milieu urbain pour la région de Montréal, Gouvernement du Québec, novembre 1983, 180 pages plus annexes. Voir aussi ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche, Archipel de Montréal, mise en valeur intégrée du milieu naturel et du loisir de plein air, Rapport principal, octobre 1984, version révisée janvier 1985, 140 pages, plus annexes.

(6) Références de base sur les P.N.R. en général:

T. BILLET et al, Les P.N.R.: bilan et perspectives. Document de travail préparatoire aux journées nationales des P.N.R., Fédération des parcs naturels de France, juin 1982. Y. MORINEAUX, Les P.N.R., Notes et études documentaires no 4439-4440, 2 déc. 1977, mis à jour sept. 82, La documentation française; Documents gouvernementaux.

(7) Références de base sur les Parcs nationaux anglais en général: A. and M. MacEWEN, National Parks, Conservation or Cosmetics? London, George Allen and Urwin, 1982; N.V. WILLIAMS, "National Park Policy 1942-1944", Journal of Planning and Environmental Law, June 1985, pp. 359-377; D.I. BROTHERTON, "Issues in National Parks Administration", Environment and Planning A, 1985, vol. 17, pp. 47-58. Voir également les documents d'information de la Countryside Commission.

(8) Principales références sur l'expérience californienne en général: F.J. POPPER, The Politics of Land Use Reform, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1981; P.M. DOUGLAS, "Coastal Zone Management - A New Approach in California", Coastal Zone Management Journal, vol. 1, pp. 1 à 25; J. SORENSEN, "State-local relations in coastal zone management: implications for change", Coastal Zone Management Journal, vol. 6, pp. 295-302; P.A. SABATIER and D.A. MAZMANIAN, Can Regulation Work? The Implementation of the 1972 California Coastal Initiative, Plenum Press, New York and London, 1983.

(9) P. BOSSELMAN and D. CALLIES, The Quiet Revolution in Land use control. Washington, Council on Environmental Quality, 1971; voir aussi F.J. POPPER, op. cit. Ce mouvement a pris de l'ampleur au début des années '70 si bien que 48 des 50 Etats américains s'approprièrent ou disposaient déjà d'agences spécifiques pouvant se substituer en partie au palier local en matière de gestion du territoire en 1973.

(10) Voir Marie-Odile TREPANIER, "Le contrôle intérimaire dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: essai d'analyse stratégique", dans Actualité immobilière, Automne 1983, vol. 7, no 3, pp. 11 à 21.

(11) Le projet de Loi aurait pour effet de retirer une partie de ces responsabilités à des organismes existants et de les transférer à la Broads Authority renouvelée afin d'élargir ses pouvoirs d'intervention jugés actuellement trop peu étendus. L'histoire dira si ce transfert s'exercera sans heurt puisque, compte tenu des délais importants liés à l'adoption du projet de Loi, la nouvelle Authority ne devrait amorcer ses activités qu'au printemps 1987.

LA CONCERTATION ENTRE HYDRO-QUÉBEC ET L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (U.P.A.): UN NOUVEAU TERRAIN D'ENTENTE

André Girard
Direction environnement
Hydro-Québec

1.0 Objectif de la présentation

Après deux années de discussions intenses entre Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles (UPA), une entente cadre est intervenue entre ces deux organismes. Publiée par Hydro-Québec sous le titre "Entente Hydro-Québec/Union des producteurs agricoles". Juin 1986 (Document No: D86-0037 (1986) 6 brochures), le document est disponible aux bureaux de l'organisme. Dans sa communication, l'auteur nous fait part du processus qui a conduit à ce résultat.

Véçu au Québec entre ces deux groupes particuliers, la concertation en tant que mode de participation des publics à un processus de décision vous apportera un exemple récent et vous donnera des éclairages nouveaux à ce contexte de "consultation publique et de stratégie de planification".

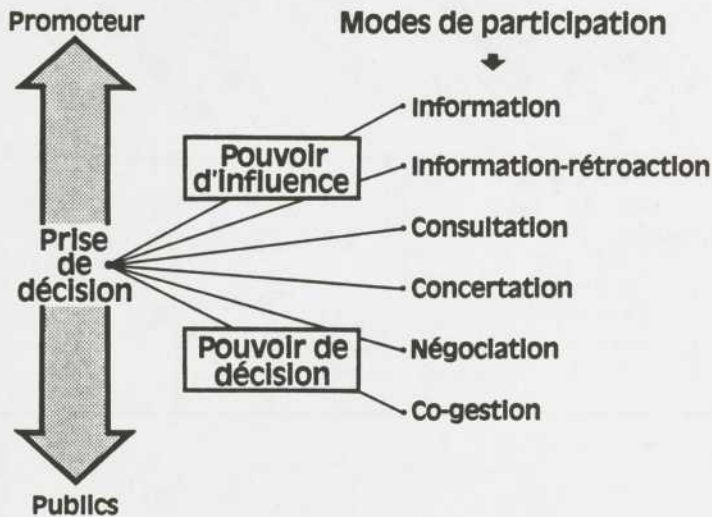
Voici les aspects du sujet que je veux aborder avec vous. Deux aspects théoriques: les modes de participation des publics et les pratiques d'Hydro-Québec. Nous verrons ensuite une série de points qui constituent la mécanique de la concertation comme telle: contexte, outils, objectifs, calendrier, et autres points. Cet examen permettra de porter un jugement sur cette mécanique et de conclure sur la concertation entre Hydro-Québec et les producteurs agricoles et forestiers, celle-ci ayant abouti à un "nouveau terrain d'entente" entre les deux parties.

2.0 Les modes de participation des publics

La figure 1 ci-après permet de résumer plusieurs présentations qui nous ont été faites aujourd'hui au niveau des modes de participation des publics dans le cadre d'une prise de décision qui doit être faite par un promoteur. Vous avez d'une part le promoteur et d'autre part les publics quel qu'ils soient. Les différents modes de leur participation à ladite prise de décision peuvent varier de l'information jusqu'à la co-gestion selon le pouvoir de l'influence (aussi appelé rôle réactif) ou le pouvoir de décision (aussi appelé rôle actif) que le promoteur va accepter de donner au public ou que le public obtiendra par ses actions. Je ne parlerai pas plus longtemps de la

Figure 1
LES MODES DE PARTICIPATION
DES PUBLICS

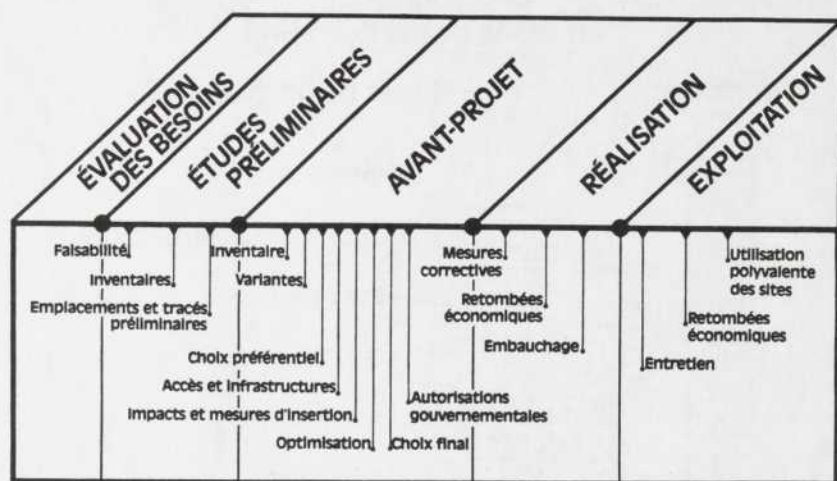
**La consultation:
un mode de participation**



La concertation: agir de concert pour s'entendre à l'amiable

Source: Problématique de la consultation à Hydro-Québec
Montréal, Vice-présidence Information, Hydro-Québec,
1984, p. 4a.

Figure 2
LES PRATIQUES D'HYDRO-QUÉBEC



Source: Problématique de la consultation à Hydro-Québec, Montréal, Vice-présidence Information, Hydro-Québec, 1984, p. 7a.

définition des modes de participation parce que vous connaissez ces mécanismes. Je me permettrai simplement de rappeler que le mode de la concertation voulu par Hydro-Québec avec l'UPA se définit comme un "agir de concert" entre le promoteur et le public pour arriver au résultat d'une entente à l'amiable, ce qui n'empêche pas que le ton puisse avoir monté au cours des discussions, mais avec des résultats obtenus par consensus.

3.0 Les pratiques d'Hydro-Québec

Le second aspect théorique que je veux vous présenter est celui des pratiques d'Hydro-Québec (voir figure 2), plus particulièrement en ce qui concerne l'implantation de postes et de lignes électriques. Ces pratiques sont comprises à l'intérieur des cinq (5) étapes de réalisation suivantes: l'évaluation des besoins, les études préliminaires, l'avant-projet, la réalisation et l'exploitation. A la plupart de ces étapes, correspond une activité pour laquelle il peut être possible de faire appel à la participation des publics: à l'avant-projet, la définition de variantes de lignes et de postes électriques, le choix préférentiel et le choix final de l'une d'elle, l'obtention des autorisations gouvernementales sur cette variante retenue terminant cette étape de l'avant-projet; à la phase réalisation, l'ingénierie, l'acquisition des droits de servitude ou d'achat et la construction, par exemple d'un projet de ligne; à l'exploitation, l'entretien électrique et l'entretien de la bande du droit de passage pour y empêcher la croissance arbustive.

4.0 Contexte de la concertation

Dans quel contexte Hydro-Québec et l'UPA en sont-elles venues à la concertation?

- L'obligation d'Hydro-Québec de situer certains de ses équipements en agriculture ou en boisé privé, tant pour répondre à la demande nationale d'électricité qu'à la demande d'exportation, nécessité dont l'UPA est alors bien consciente, compte tenu de l'orientation est-ouest de l'espace agricole localisé en grande partie le long de la vallée du Saint-Laurent par rapport à l'orientation nord-sud du réseau principal de transport d'Hydro-Québec;
- les expériences récentes, faciles ou plus difficiles, d'implantation de lignes électriques;
- la promulgation de la Politique d'environnement d'Hydro-Québec par laquelle elle s'engage à assumer la responsabilité de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et, d'autre part, à faire participer les publics dans l'exercice de ses activités;

- les prises de position et demandes soutenues de l'Ordre des agronomes du Québec, de la Commission de protection du territoire agricole du Québec et des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture;
- la demande gouvernementale de réviser ses procédures et méthodes d'indemnisation des propriétaires touchés faite à Hydro-Québec à la condition 11 du décret 729-84 sur le projet Nicolet-Kingsey dans les Cantons de l'Est;
- la formation par l'UPA elle-même d'un comité ad hoc interne sur les lignes d'Hydro-Québec en milieu agricole en janvier 1984, voilà autant de raisons qui amènent Hydro-Québec à vouloir établir des contacts avec le monde agricole.

5.0 Outils de participation envisagés

Face à tous ces intervenants et aux exigences légales, Hydro-Québec envisage alors trois (3) possibilités d'action.

- La tenue d'un colloque: amener la diversité des intervenants à discuter ensemble des sujets qui les préoccupent face aux pratiques d'Hydro-Québec en milieu agricole et forestier.
- Une table de concertation multipartite: permettre à la diversité des intervenants d'approfondir ensemble des sujets qui les préoccupent face aux pratiques d'Hydro-Québec en milieu agricole et forestier. Il faut prendre en compte, cependant, que les objectifs des intervenants puissent être différents.
- Une table de concertation bipartite: permettre des échanges bilatéraux auprès des principaux intéressés.

6.0 Le public d'Hydro-Québec lors de ses pratiques en milieu agricole et forestier

Lors des pratiques d'Hydro-Québec en milieu rural, quel public est généralement touché par l'implantation d'une ligne ou d'un poste électrique en phase avant-projet?

- L'individu propriétaire agriculteur et forestier.

Quel public est touché par la construction d'une ligne ou d'un poste électrique à la phase réalisation?

- L'individu propriétaire agriculteur et forestier.

Quel public est touché lors de l'entretien des lignes d'Hydro-Québec à la phase exploitation?

- L'individu propriétaire agriculteur et forestier.

Quel public est touché lors de la négociation de l'acquisition des droits de passage et de servitude?

- L'individu propriétaire agriculteur et forestier.

48 000 propriétaires agriculteurs et forestiers sont représentés, au Québec, par leur centrale syndicale: l'Union des producteurs agricoles.

En conséquence, Hydro-Québec a donc choisi de s'entendre d'abord avec les premiers impliqués par ses pratiques en milieu rural, soit les propriétaires agriculteurs et forestiers, par l'intermédiaire du syndicat les représentant.

7.0 Objectif de la concertation

Le public étant bien identifié, Hydro-Québec avait donc comme objectif de se concerter, selon la définition déjà donnée, à savoir "réussir entre un promoteur et un public à s'entendre à l'amiable sur un sujet donné", soit, dans ce cas-ci, l'implantation d'équipements électriques et leur entretien. La mise en place d'une table de concertation est alors apparue comme un moyen approprié, d'une part, pour permettre à l'UPA de comprendre et d'accepter certaines contraintes du promoteur comme le fait de devoir passer à travers une zone agricole et d'y implanter des pylônes, mais d'autre part aussi, pour permettre au personnel d'Hydro-Québec de comprendre et d'accepter les problèmes vécus par les agriculteurs. Par exemple, pour un producteur agricole le pylône est encombrant et il doit le contourner.

8.0 Sujets de discussion

Les sujets de discussion ont été abordés dans un ordre logique, correspondant au déroulement normal d'un projet.

- Impacts des équipements d'Hydro-Québec en milieu agricole et forestier
- Localisation des équipements d'Hydro-Québec en milieu agricole et forestier
- Mesures de mitigation en milieu agricole et forestier et remise en valeur de l'emprise

- Entretien du réseau de transport et de répartition en milieu agricole et forestier
- Compensation relative à l'implantation d'équipements d'Hydro-Québec en milieu agricole et forestier.

Le dossier Impacts a permis de définir des impacts temporaires qui sont principalement le fait de la construction des équipements ou de leur entretien, d'où les dossiers Mitigation et Entretien. L'identification d'impacts permanents a amené le besoin des dossiers Localisation et Compensation.

9.0 Calendrier de travail

Un calendrier de travail a été préparé de façon à permettre à chacun d'effectuer les consultations internes nécessaires afin d'en arriver à des consensus appliqués et applicables par les membres des deux parties.

Ainsi, il n'aurait rien donné que seulement un petit groupe d'intervenants parlent entre eux, si l'ensemble du personnel impliqué à Hydro-Québec, les ingénieurs et les responsables de la construction par exemple, n'avait pas été sensibilisés en vue d'une acceptation des résultats de la concertation pour permettre des modifications au niveau des appels d'offres de construction et au niveau de la conception et de la répartition des pylônes, de façon à ne pas nécessairement retenir la solution la plus économique mais plutôt une solution optimale qui tienne plus compte à la fois des intérêts des propriétaires et des intérêts d'Hydro-Québec.

Ainsi, une première rencontre avait lieu le 8 mai 1984 et la première rencontre officielle, le 4 septembre 1984. Depuis ce moment, plus de quarante rencontres officielles de la table de concertation elle-même et autant de rencontres de consultation interne tant à l'UPA qu'à Hydro-Québec ont été tenues. Le nombre de rencontres démontre la volonté réciproque évidente de concertation en vue d'arriver à des résultats concrets entre les deux organismes.

C'est ce qu'on peut conclure après ce processus qui a duré deux (2) ans, compte tenu des résultats obtenus.

10.0 Mode de fonctionnement de la concertation

Le mode de fonctionnement de la concertation - trois représentants officiels d'Hydro-Québec et de l'UPA à la table de concertation, auxquels venaient se joindre les responsables respectifs de chacun des sujets - est crucial dans le cadre de ce qui s'est discuté à ce colloque aujourd'hui, en ce qui concerne la balance entre le pouvoir d'influence et le pouvoir de gestion qu'un promoteur peut donner à des

publics. Toute discussion était finalement ramenée à cette table.

Voici la méthode de travail de la table permanente. Les deux parties arrivaient bien intentionnées, elles voulaient parler sérieusement. Ainsi, elles ont accepté le fait de commencer par le dépôt d'un dossier pour discussion. Ce dossier était l'élément déclencheur le plus significatif. Au moment d'une première rencontre, il ne s'agissait pas de s'engueuler mais bien de prendre conscience de la position de l'autre sur le sujet donné et vice-versa. La première rencontre a toujours été strictement pour dépôt de documents et pour question d'éclaircissement sur le contenu comme tel.

Lors des rencontres subséquentes, les discussions allaient généralement bon train, sur un ton plus ou moins ferme selon les opinions émises. Il était ainsi possible d'en arriver au dépôt d'une proposition d'entente commune compte tenu des ajustements que l'un ou l'autre pouvait proposer ou était prêt à faire. Enfin, au fur et à mesure des ajustements aux propositions d'entente, les deux parties aboutissaient à un texte d'entente. Mais sauf sur le dossier Impacts, tous les dossiers ont subi plus d'une dixième, onzième ou douzième version entre le dossier pour discussion déposé au départ et le texte d'entente final. Par exemple sur le dossier Localisation, nous avons au début 22 pages avec des méthodologies d'étude de la forêt, etc. C'était lourd, surtout en considérant que l'UPA voulait rejoindre l'ensemble de ses membres dans la mesure où l'UPA, à mon avis, est un syndicat qui est très proche de sa base et qui réfère régulièrement à sa base par ses syndicats locaux. Comment, à ce moment-là, peut-on avoir un document qui soit clair, concis et qui permette d'avoir l'essentiel du contenu? Dans cette optique, le 22 pages "Localisation" a été réduit à sept (7) pages: on comprend ainsi que chaque mot de l'entente ait sa petite histoire et soit chargé de beaucoup de sens.

Outre cette façon de travailler, deux événements ont été déterminants au cours de ce processus.

Une visite au terrain, le 25 octobre 1984, peu de temps après le démarrage, permettait à une quarantaine d'intervenants, présidents de fédérations de l'UPA, directeurs de service ou de directions d'Hydro-Québec et responsables des sujets de discussion, d'aller voir sur le terrain quatre (4) projets de postes et de lignes aux alentours de Montréal pour constater des faits et pour visualiser en quoi pouvait réellement consister un impact, une localisation adéquate ou non et des mesures de mitigation appropriées.

D'autre part, le 15 octobre 1985, soit une année plus tard, l'UPA organisait une journée provinciale regroupant des représentants des 16 fédérations régionales. Cette journée permettait une sensibilisation et une approbation préliminaire des quatre (4) premiers dossiers.

11.0 Le recours à un conciliateur

A partir du fait que la concertation est un mécanisme pour s'entendre à l'amiable, il est apparu que les mesures de mitigation ou de compensation pourraient amener des points de divergence entre les deux parties. On a donc prévu le recours possible à un conciliateur. Lorsqu'un différend surgit, le conciliateur pourrait être appelé par une ou l'autre des parties. Deux ou trois personnes qualifiées sont nommées au moment où on est à l'avant-projet, étape à laquelle on peut donc décider de trouver ce qu'on peut appeler des sages dans une région donnée, pour être capable d'agir comme conciliateur au moment où il y aurait un désaccord. Le conciliateur permettra donc une ultime démarche afin de trouver encore une fois une solution à l'amiable en vue d'un règlement satisfaisant à la fois pour le propriétaire agricole et pour Hydro-Québec.

12.0 Poursuite de la concertation

Le mécanisme de la concertation a été "apprécié" de part et d'autre dans la mesure où il y a entente entre les deux parties pour la poursuite de la concertation par un mécanisme permanent. Des échanges réguliers sont donc prévus à cette fin, premièrement pour assurer le respect des ententes de part et d'autre et, deuxièmement, pour trouver, au cours des prochaines années, des solutions acceptables aux nouveaux défis engendrés par l'évolution des techniques tant d'Hydro-Québec que du monde agricole.

On peut très bien comprendre cette évolution des techniques tout au moins dans le monde agricole si on pense à ce qu'étaient les pratiques agricoles avec des chevaux il y a une trentaine d'années par rapport aux pratiques agricoles actuelles avec des trains d'instruments aratoires hautement mécanisés et même informatisés pour réaliser des travaux.

13. Procédure d'approbation de l'entente

Dans un premier temps, l'entente devait être signée le 22 avril 1986. Elle ne sera signée en fait qu'en juin 1986.

On comprendra la raison de ce retard en prenant connaissance des mécanismes d'approbation tant à l'UPA qu'à Hydro-Québec.

A l'UPA la procédure d'approbation est la suivante:

- consultation auprès des 16 fédérations régionales
- approbation par le Conseil général de l'UPA
- signature de l'entente par le Président général de l'UPA

A Hydro-Québec, à cause d'une structure plus complexe et du fait que la compagnie soit para-gouvernementale, la procédure d'approbation est la suivante:

- les autorités hiérarchiques respectives
- le Comité de gestion du Président-directeur général
- le Conseil d'administration de la compagnie
- les approbations gouvernementales
- les ministères
- le COMPADR (Comité ministériel permanent de l'aménagement et du développement régional)
- la signature des ententes par le Président-directeur général d'Hydro-Québec

14.0 Entre Hydro-Québec et les producteurs agricoles et forestiers: un nouveau terrain d'entente

A Hydro-Québec, 90% des nouvelles implantations d'équipements se localisent en zone agricole décrétée.

Malgré la loi sur la protection des terres agricoles et à cause de raisons relatives aux utilités publiques et à la configuration géographique de l'agriculture au Québec, Hydro-Québec et l'UPA conviennent maintenant d'une co-utilisation de l'espace agricole et forestier, selon l'entente définie au cours du processus de concertation.

L'objectif de la concertation souhaitant une compréhension mutuelle des droits et obligations de part et d'autre a été atteint. Les deux organismes acceptent de respecter le nouveau terrain d'entente par lequel Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles vont travailler en concertation pour assurer une intégration optimale des futurs équipements d'Hydro-Québec en milieu agricole et forestier.

SAVOIR ENVIRONNEMENTAL DES CITOYENS ET CONSULTATIONS PUBLIQUES

Bernadette Blanc
Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

Résumé

Cette réflexion part de certaines lacunes décelées dans les consultations publiques pratiquées au Québec depuis 1980. En particulier, il apparaît que le savoir environnemental des citoyens n'est pas considéré comme un paramètre à incorporer préalablement à des consultations publiques. L'auteure tente de démontrer l'intérêt de prendre en compte ce paramètre.

En premier lieu, le savoir environnemental du citoyen est justifié sur un plan théorique. En deuxième lieu, des méthodes pour l'appréhender sont présentées. En dernier lieu, une étude de cas montre comment ce savoir peut être appréhendé et comment il peut constituer un outil valable pour favoriser les processus de consultations publiques.

Plusieurs lois québécoises récentes (la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.Q. 1979, C.51; la Loi sur la qualité de l'environnement, L.Q. 1978, C.64; la Loi sur les parcs, L.Q. 1977, C.56; la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, L.Q. 1982; C.18) rendent obligatoire la consultation du public à des étapes précises du processus de planification. Les consultations se déroulent alors principalement sous la forme d'audiences publiques. Elles ont lieu le plus souvent une fois que le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme ou l'étude d'impact sont réalisés.

Les principales critiques formulées que se sont méritées ces consultations portent sur le fait que rien n'oblige l'organisme public à tenir compte des opinions exprimées par les participants et que, dans la pratique, les décisions sont souvent prises indépendamment des avis émis par ces derniers. Les principaux bénéficiaires de ces consultations semblent être 1^o L'organisme public initiateur des consultations qui a obtenu des informations et s'en servira pour éviter des conflits indésirables ou pour présenter les projets futurs de manière à ne pas générer de conflits, 2^o Les experts des questions d'environnement et d'aménagement qui dominent les débats

et augmentent leur influence auprès des hommes politiques. Certaines recherches en cours (Parenteau, 1985; Gariépy et Soubeyran, 1986) examinent ces différents aspects ainsi que le rôle et l'impact des différents acteurs dans le processus des audiences publiques sur l'environnement.

D'autres critiques peuvent être formulées sur le déroulement même des audiences publiques. Elles portent sur les points suivants: la préparation d'un mémoire, la disponibilité requise pour participer aux audiences et la teneur technique des débats éloignent le citoyen ordinaire de ces audiences.

Mais il y a une étape dont l'étude a été négligée jusqu'à présent; il s'agit de l'étape située en amont des consultations et qui concerne la définition des paramètres qui seront pris en compte lors de celles-ci. Par exemple, dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre I, section IV.1, 31.9, b., 1979), le gouvernement peut adopter des règlements pour déterminer les paramètres à incorporer dans une étude d'impact. Ces règlements prévoient entre autres points que le promoteur du projet soumis à l'étude d'impact devra dresser un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchés (milieu physique, milieu humain, contexte économique et environnement des activités). Dans la pratique, l'emphase est mise sur le milieu physique naturel et sur la dimension économique. La description du milieu humain reste bien souvent limitée à des statistiques d'ordre économique ou démographique. L'environnement perçu et vécu par les citoyens, soit leur évaluation des éléments qu'ils aiment ou qu'ils n'aiment pas, et qui sont importants pour eux parce qu'ils signifient quelque chose, ou parce qu'ils les utilisent intensément, ne sont pas pris en considération, ni par les gouvernants ni par les experts.

Dans cet article, nous voudrions montrer l'intérêt de prendre en compte le savoir environnemental des citoyens, tant pour les gouvernants que pour les citoyens. Nous insisterons particulièrement sur les effets bénéfiques que pourrait générer la prise en compte de ce savoir et ainsi contribuer à améliorer les formules actuelles de participation à la planification.

En premier lieu, il sera question de la justification théorique du "savoir" des individus sur leur environnement et de leur capacité à évaluer l'environnement. En second lieu, les liens potentiels qui existent entre la prise en compte de ce savoir et la mobilisation des citoyens à participer à la planification de leur environnement seront examinés. En troisième lieu, une réflexion sur l'évolution de l'environnement du point de vue des citoyens comme moyen de faire émerger ce savoir afin de l'intégrer à un processus de planification fondé sur la participation sera examinée. En quatrième lieu, sera présentée une étude où l'on a cherché à faire émerger le savoir des citoyens pour ensuite en faire un outil concret pour engager le dialogue entre gouvernants et gouvernés.

Fondements théoriques de la constitution du savoir environnemental des individus

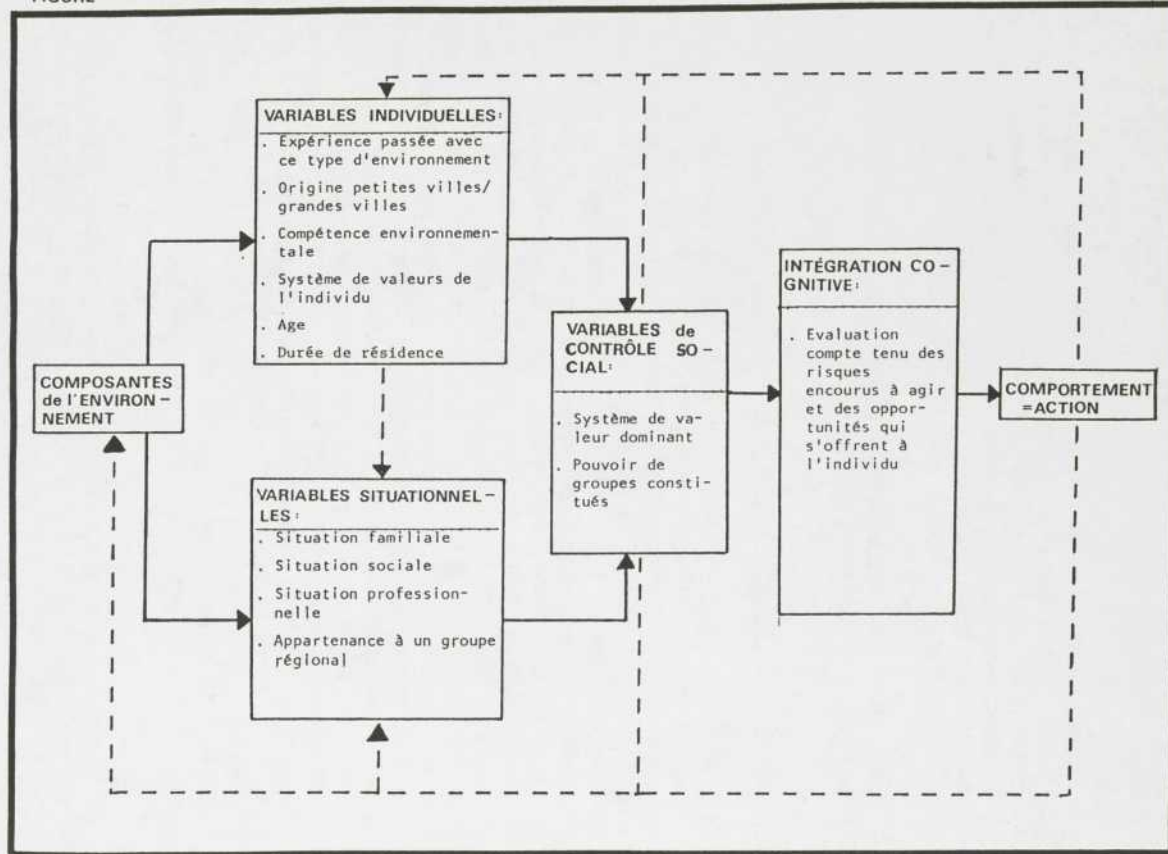
Pour justifier théoriquement l'existence de ce savoir environnemental, nous avons fait appel aux modèles des psychologues de l'environnement qui concernent la structuration d'un savoir issu des transactions continues des individus avec leur environnement⁽¹⁾. Ces chercheurs, pour la plupart nord-américains, ont mis à jour le processus de production de ce savoir en analysant le mécanisme mental qui mène de la perception à l'action dans l'environnement. Selon Ittelson (1973), la perception constituerait un processus complexe non seulement d'ordre physiologique mais aussi d'ordre affectif et cognitif. Au cours de ce processus, l'individu interpréterait les stimuli émis par ce qui l'entoure en faisant principalement intervenir son expérience, sa situation personnelle et son système de valeurs. La représentation qui en résulterait ne serait pas imposée par la situation externe mais elle serait gouvernée par des buts, des prédispositions et des attentes que les individus auraient déjà interiorisés.

Ce processus serait sélectif; l'individu classerait l'ensemble des relations complexes qui le lient à un environnement particulier en un système cohérent. Au cours de ce processus, l'individu développerait un savoir spécifique qui orienterait son action dans l'environnement (le développement de ce savoir est par ailleurs ce qui a permis sa survie, Downs et Stea, 1981).

Burton et al (1975) ont développé un modèle des transactions des individus avec l'environnement qui reprend certaines des propositions d'Ittelson (figure 1). Ce modèle présente le processus qui mène de la perception à l'action dans l'environnement comme un processus circulaire où interfèrent de nombreuses variables (figure 1). Ce processus circulaire suppose l'enrichissement continu du savoir, puisque l'individu peut juger de l'impact de ses actions sur ce qui l'entoure et les réévaluer en reconsidérant sa situation, le contrôle exercé par les autres, etc. et enfin s'adapter à l'environnement ou bien l'ajuster pour qu'il réponde à ses besoins. En résumé, le modèle présenté conduit aux propositions suivantes:

(1) Nous définirons l'environnement comme un système dynamique qui comporte des dimensions physiques (bâti et naturel) sociales, culturelles, économiques et politiques dont l'homme fait partie, sur lesquelles il a un effet et qui ont un effet sur lui.

FIGURE 1: Un modèle transactionniste des relations personne/environnement (modèle adapté à partir du modèle de Burton et al.)



1^o Il y a construction d'un savoir issu des transactions continues entre l'individu et l'environnement.

2^o La construction de ce savoir est intimement liée à l'action dans l'environnement. Si l'on accepte ces deux propositions, il est permis de supposer qu'en provoquant l'expression de ce savoir (qui existe à l'état latent chez l'individu), il en résultera une conscientisation de l'individu en ce qui regarde ses liens avec l'environnement, donc une condition propice pour que l'individu s'intéresse aux projets susceptibles de modifier son environnement.

- Cette proposition est également endossée par O'Riordan (1976) dans son analyse du modèle de Burton et al (1975).

Emergence du savoir environnemental de l'individu et participation

- Plusieurs chercheurs nord-américains ont montré empiriquement l'existence du savoir des citoyens et l'intérêt de le faire émerger à la fois pour le citoyen et pour le planificateur. Kaplan (1977) a constaté au cours de nombreux projets d'aménagement élaborés conjointement avec des citoyens, donc basés sur la prise en compte de leur savoir, que les citoyens possédaient des modèles internes de l'environnement hautement développés et structurés. Francis (1978) signale que lorsque les citoyens sont impliqués avant l'élaboration d'un projet, leur sensibilisation ne se termine pas avec cette étape, la prise de conscience du savoir qu'ils possèdent sur leur environnement les incite à intervenir dans la suite du processus. Même si le savoir des citoyens est manipulé par les décideurs et les planificateurs à leurs propres fins (comme c'est souvent le cas selon Godbout, 1983), la conscientisation des citoyens ne disparaît pas pour autant. Des expériences comme celle du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (1964-1966), au cours de laquelle le savoir des citoyens a été utilisé pour justifier les objectifs des gouvernants, montrent qu'à moyen terme la conscientisation des citoyens les a conduit à remettre en cause cette manipulation et à s'organiser pour lutter contre les décisions des gouvernants (Simard, 1979). En conclusion, l'émergence du savoir des citoyens constitue potentiellement un bon préalable à la participation des citoyens à la planification dans la mesure où la conscientisation qui en résulte les pousse à intervenir et à faire valoir leur point de vue.

La question est à présent de savoir comment, faire émerger le savoir latent des citoyens sur leur environnement. L'évaluation qualitative dans la mesure où elle fait intervenir la perception subjective de l'environnement, ses dimensions intériorisées et vécues, semble être un bon moyen de faire émerger ce savoir. C'est du moins la conclusion de plusieurs chercheurs nord-américains, tels que Milbrath (1979), Zube

(1980) et Zeizel (1981).

L'évaluation qualitative de l'environnement par les citoyens: buts et méthodes

Il sera ici question de l'évaluation de l'environnement existant et non de l'évaluation de projets. La brève synthèse présentée ici résulte d'une recherche effectuée en 1984⁽²⁾.

On peut distinguer d'abord les études évaluatives qui sont conduites pour éclairer les projets d'intervention des organismes publics. Par exemple, l'étude: "Assessing perceived values of the coastal zone", conduite par Zube et McLaughlin (1978) avait pour but de renseigner l'organisme gouvernemental (Virgin Islands government) sur la qualité, l'usage et les problèmes des sites côtiers du point de vue des citoyens. L'évaluation des citoyens est venue compléter les études biophysiques et économiques et a orienté les programmes d'intervention.

D'autres études sont de type plus analytique. Elles visent à mesurer l'impact d'une ou de plusieurs variables sur l'évaluation posée par les individus. Conformément au modèle proposé par Burton et al (1975) et aux conclusions d'autres chercheurs dont Morval (1981), plusieurs études ont montré que des variables comme l'âge, la personnalité, la situation familiale, le statut professionnel, le contrôle exercé par les autres, influencent l'évaluation de l'environnement posée par les individus. Dans une recherche précédente (Blanc, 1985) nous avons démontré, quant à nous, l'importance de facteurs comme l'âge, la situation familiale et la situation socio-professionnelle des individus, pour expliquer différents types d'évaluation. Les recherches consacrées à l'analyse des facteurs qui influencent l'évaluation sont indispensables car elles permettent d'affirmer que l'évaluation de l'environnement posée par les individus n'est pas purement idiosyncratique. Le fait que de nombreux individus aient le même style de vie, la même situation socio-économique, la même éducation (et ces facteurs jouent un rôle puissant dans l'évaluation posée) explique que l'on puisse obtenir des consensus, parmi les individus, concernant les éléments jugés agréables ou importants dans l'environnement.

Dans les études évaluatives du premier type, les chercheurs ont principalement étudié l'évaluation de ce qui était désagréable ou agréable dans l'environnement, ou

(2) La recherche s'intitulait: L'intégration des études d'évaluation de l'environnement dans le processus de planification: nouvel outil de manipulation ou gage d'une meilleure participation des citoyens (subvention CAFIR, Université de Montréal, 1984).

le degré de satisfaction des citoyens face à certaines composantes de l'environnement. La démarche de Milbrath (1979) est intéressante car il a également cherché à savoir quelles étaient les dimensions de l'environnement les plus importantes pour la qualité de la vie des individus. Comprendre ce qui est important pour l'individu dans l'environnement nous semble être particulièrement valable pour toute étude tournée vers l'intervention, dans la mesure où cela permet de dégager les priorités des citoyens et donne la possibilité d'intégrer ces priorités lors de programmes d'intervention.

En ce qui concerne la façon d'appréhender l'évaluation qualitative de l'environnement du point de vue des citoyens, il existe de multiples méthodes qui ont été abondamment discutées par Craik et Zube (1976), Zube (1980) Proshansky et al (1979). Toutes ces méthodes ont un intérêt mais aussi des limites (voir les ouvrages cités). De nombreux chercheurs intéressés par les études d'évaluation tournées vers l'intervention privilégient l'utilisation d'enquêtes basées sur des questionnaires (Milbrath, 1979). D'autres utilisent plusieurs méthodes concouramment. Par exemple, ils organisent des réunions de type "brain-storming" pour comprendre le vocabulaire et les concepts utilisés par des citoyens, puis ils les font réagir à des photos représentant l'environnement à évaluer et leur font remplir des questionnaires (Zube, 1980). D'autres leur font réaliser des cartes mentales accompagnées de questionnaires (Downs et Stea, 1983).

- Les brain-storming et les méthodes utilisant un support visuel semblent particulièrement stimuler l'émergence du savoir environnemental des citoyens. Des questions ouvertes et fermées accompagnant les photos présentées permettent de recueillir la richesse de ce savoir. Ce sont ces différentes méthodes qui ont été utilisées à titre exploratoire dans l'étude de cas qui va être présentée ici. Les facteurs qui influencent le processus d'évaluation des individus (figure 1) ont également orienté la sélection d'un territoire précis et le choix des individus à contacter. Comme nous sommes intéressés ici à l'évaluation de l'environnement dans une perspective d'intervention, l'évaluation du point de vue des citoyens a principalement porté sur les éléments agréables et désagréables de l'environnement et sur l'importance des différentes composantes de l'environnement les unes par rapport aux autres.

ÉVALUATION QUALITATIVE DE L'ENVIRONNEMENT DU POINT DE VUE
DES CITOYENS. ÉMERGENCE DU SAVOIR ENVIRONNEMENTAL ET
OPÉRATIONNALISATION DE CE SAVOIR. LE CAS DE VILLE SAINT-PIERRE,
ILE DE MONTRÉAL, QUÉBEC

Nous allons maintenant explorer l'évaluation de l'environnement du point de vue des citoyens d'une petite ville de l'île de Montréal: Ville Saint-Pierre (figure 2). Nous montrerons comment cette évaluation permet l'émergence du savoir des citoyens et leur conscientisation. Les conditions d'opérationnalisation de cette évaluation, pour qu'elle constitue un outil favorisant les échanges entre les élus locaux et les citoyens, seront également abordées.

Pourquoi avoir choisi un environnement "local"? Parce que à cette échelle du quotidien il est plus facile d'appréhender l'environnement perçu et vécu par les citoyens. Par ailleurs, la démarche suivie peut être applicable à des environnements plus vastes.

Pour une première expérience, il semblait raisonnable de s'attaquer à une ville de petite taille, dont la population était homogène, (sur le plan socio-économique et linguistique) et dont les élus locaux étaient favorables à notre étude. Ville Saint-Pierre remplissait toutes ces conditions. Une analyse rapide du recensement fédéral de 1981 (Statistique Canada, 1981) révélait en effet une population atteignant 5305 habitants, composée principalement de familles avec enfants, majoritairement francophone (75%) et ouvrière (47%).

Avant de procéder à l'évaluation de l'environnement du point de vue des citoyens, nous avons nous-mêmes évalué les différentes dimensions de l'environnement de Ville Saint-Pierre.

L'évaluation de l'environnement local par l'équipe de recherche

L'équipe de recherche était constituée de sept étudiants de Maîtrise en urbanisme et d'un professeur. Les résultats de leur évaluation (Brunet et al., 1985) ont été reportés sur les figures 3 et 4. En premier lieu, l'équipe de recherche a relevé les nuisances entraînées par une circulation intense: circulation sur l'autoroute vingt (qui limite la ville et la surplombe), sur la rue St-Jacques, artère commerciale locale et voie d'accès régionale, et dans certaines rues résidentielles que les camions empruntent pour atteindre les zones industrielles. En second lieu, la voie ferrée (est-ouest) qui coupe la ville en deux est apparue comme une véritable barrière physique et visuelle. En effet, elle n'est franchissable, en automobile, qu'aux extrémités de la ville et seul un minuscule tunnel pour piétons permet de la franchir au centre (rue des Erables). Par ailleurs, un talus (l'ancien coteau St-Jacques) marque une limite nette entre deux types de tissus résidentiels: Ville St-Pierre "en haut", aux belles maisons individuelles et Ville St-Pierre, "en bas", au tissu résidentiel plus hétéroclite. Dans Ville St-Pierre, "en bas", on remarque quelques belles rues aux maisons individuelles anciennes (Stanley) et d'autres rues où cohabitent duplex, maisons individuelles et multifamiliales de quatre étages, la rue Windsor. Les parcs comptent peu d'arbres et l'usine de la Consumer Glass est omniprésente dans le paysage. Le canal Lachine, si proche, est invisible et difficile à rejoindre à pied en raison de la barrière constituée par les voies à grande circulation et la zone industrielle qui le longent. En dernier lieu, l'équipe de recherche a noté qu'il n'y avait aucune maison à vendre dans la ville.

Des rencontres préliminaires avec certains responsables municipaux et des résidents, nous ont appris que l'atmosphère de Ville Saint-Pierre est villageoise et qu'un noyau important de citoyens est installé dans la ville depuis plusieurs générations (l'album souvenir produit par la Ville en 1984 confirme ce fait). Par ailleurs, le recensement fédéral de 1981 indique que 78% de la population demeure à Ville Saint-Pierre depuis 5 ans et plus.

Cependant, comme dans la plupart des villes de l'île de Montréal la population totale a tendance à diminuer depuis 1976. Le fait qu'il y ait peu de logements à vendre à Ville Saint-Pierre s'éclaire, si l'on analyse les statistiques de recensement de 1981 et si l'on tient compte de la localisation de Ville Saint-Pierre et enfin si l'on envisage son caractère villageois. En effet, 1° l'offre de logements à vendre est limitée (76% des logements sont offerts en location), 2° les logements sont en général anciens (43% datent d'avant 1945) et, pour cette raison, ils sont vendus à des prix relativement bas par rapport aux prix courants dans les municipalités avoisinantes (la valeur moyenne du logement était de 55 339\$ en 1981), 3° Ville Saint-Pierre est bien située par rapport aux différentes zones d'emploi possibles, 4° comme la plupart des propriétaires ont plusieurs parents et amis dans la ville, lorsqu'ils désirent vendre, ils trouvent immédiatement des acquéreurs parmi leurs

proches.

De notre évaluation préliminaire il ressort que Ville Saint-Pierre offre un environnement physique problématique mais une atmosphère sociale plaisante. Ces aspects nous semblaient particulièrement pertinents à aborder en relation avec d'autres dimensions de l'environnement local. En particulier, nous nous demandions ce que les citoyens connaissaient et pensaient de l'environnement local, envisagé dans toutes ses dimensions: environnement physique, activités offertes sur le territoire, environnement social et politique. Nous voulons savoir qu'elles étaient les dimensions qu'ils jugeaient les plus importantes dans leur environnement et enfin nous nous demandions si leur évaluation de l'environnement débouchait sur des propositions concrètes d'amélioration.

La démarche suivie

L'évaluation de l'environnement local par les citoyens s'est déroulée en deux étapes. La première étape a porté sur les dimensions perçues spontanément comme étant les plus importantes par les citoyens. La deuxième étape visait à saisir 1° la valence (aspects agréables et désagréables de l'environnement, 2° l'importance des dimensions de l'environnement signalées et non signalées par les citoyens (selon la méthode de Milbrath, 1979), 3° les propositions d'amélioration suggérées par les citoyens.

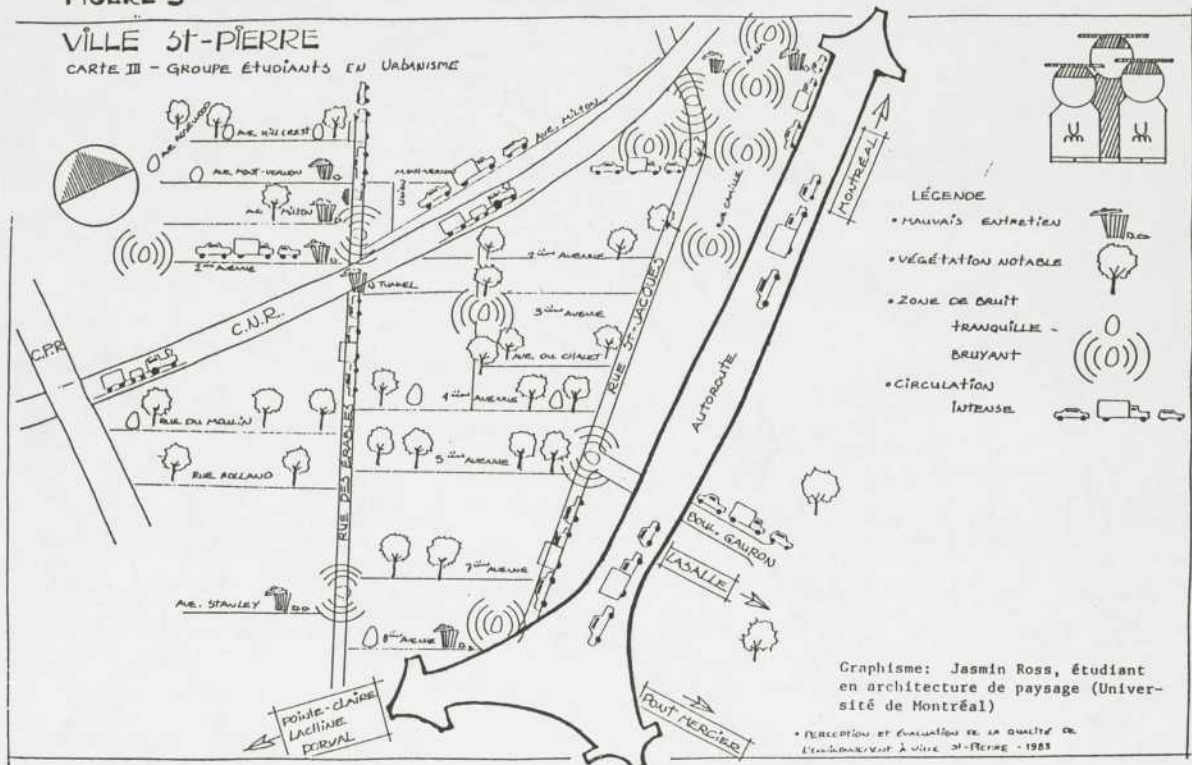
Les dimensions perçues spontanément ont été identifiées au cours d'entretiens libres et à partir de l'analyse de cartes mentales réalisées par les citoyens (sur des feuilles blanches les individus indiquaient les éléments les plus importants de leur environnement et leur usage de l'espace conformément à la méthode de Downs et Stea, 1981). La valence et l'importance des dimensions physiques de l'environnement ont été obtenues sur la base de questionnaires accompagnés de diapositives. Ces diapositives représentaient les principaux paysages offerts par la ville. Un autre questionnaire, plus long, portait sur les dimensions physiques et non physiques de l'environnement et sur les propositions d'améliorations suggérées par les citoyens. Les entrevues de la première étape ont duré de 1 heure à 1 heure 30. Les rencontres de la deuxième étape ont duré de 30 minutes à 1 heure.

Il faut signaler ici qu'au cours de la première et de la deuxième étape les individus ont été rencontrés en groupes. Par ailleurs, au cours de la deuxième étape ils ont répondu à nos questions par écrit. Nous nous sommes adressés à des associations locales, ce qui permettait de gagner du temps, car elles se réunissaient régulièrement. Nous avons rencontré 3 comités de citoyens et leurs échevins (2 femmes et 14 hommes), les membres du Club Optimiste local (10 hommes), les membres du Cercle des fermières (19 femmes), les membres d'un club

FIGURE 3

VILLE ST-PIERRE

CARTE III - GROUPE ÉTUDIANTS EN URBANISME



d'adolescents (12 jeunes) et enfin 49 élèves de la 6^e année de l'école élémentaire locale. La conception de l'environnement variant selon l'âge, il semblait intéressant d'appréhender la conception des plus jeunes pour la confronter à celle des adultes.

Nous introduisons certes un biais en passant par des associations, mais il s'agissait d'un test sans prétention de représentativité statistique. De plus, nous savions que les membres de ces associations représentaient des citoyens type de Ville Saint-Pierre sur le plan socio-économique. Dans d'autres contextes où les associations locales sont inexistantes ou trop élitistes, il pourrait être utile, pour épargner du temps et de l'argent, de procéder à des mini-enquêtes (20 à 40 personnes) qui selon Finsterbusch (1976) permettent d'obtenir des indices valables des points de vue de la population.

Les résultats

Pour les citoyens adultes de Ville Saint-Pierre, les dimensions de l'environnement jugées spontanément les plus importantes sont reliées aux services offerts à la collectivité et aux relations sociales qui caractérisent la collectivité (environnement social) (tableau 1). Cependant on peut observer certaines nuances selon les groupes. Pour les membres du Cercle des fermières, l'accent est très nettement mis sur la dimension sociale de l'environnement. Le Club des Optimistes, tout en reconnaissant la dimension sociale comme importante, insiste davantage sur les activités offertes à la collectivité (le Club est très engagé dans l'organisation des loisirs de la Ville). Quant aux Comités des citoyens, ils ont une vision plus globale de l'environnement. Outre la dimension sociale, ils perçoivent également, comme importantes les dimensions physiques (cadre bâti et naturel) et les dimensions politiques et économiques de l'environnement. Leurs activités au sein de leurs comités les ont sans doute sensibilisés à ces dernières dimensions.

Pour ce qui concerne l'évaluation des éléments physiques de l'environnement, plusieurs résultats nous ont surpris. Contrairement à ce que nous supposions, l'autoroute n'est pas signalée comme une barrière visuelle et terrestre par les citoyens. Plusieurs diapositives portaient sur l'autoroute, mais pour les citoyens adultes, elles suggèrent plus un lien, un moyen d'accès, qu'une barrière visuelle ou terrestre; à la rigueur, elle constitue une limite de la ville alors que la limite administrative réelle se situe le long du canal Lachine.

La voie ferrée est vue comme une limite entre deux quartiers, et elle semble effectivement jouer un rôle de barrière plus sociale que physique. Le coteau Saint-Jacques est également vu comme une frontière physique et sociale entre Ville Saint-Pierre "en haut" et Ville Saint-Pierre "en bas" (par le Club des Optimistes, en particulier). Tous les citoyens semblent ignorer les zones industrielles qui encerclent la ville. Ils les abordent indirectement, en mentionnant la circulation lourde

engendrée par les activités industrielles. En revanche, lorsque l'on demande aux citoyens de nommer les endroits désagréables, l'autoroute ressort, ainsi que l'usine Consumer Glass, davantage en raison de la pollution sonore qu'en raison de la pollution visuelle qu'elles engendrent. La voie ferrée n'est pas jugée comme un élément désagréable. Les rues à circulation dense sont toutes jugées désagréables; le tunnel pour piétons et la rue Windsor sont également jugés désagréables par tous. Les comités de citoyens ajoutent parmi les éléments désagréables les rues mal entretenues et sans verdure. Certains lieux sont jugés désagréables parce que dangereux, en raison de la circulation ou du mauvais éclairage, ou en raison des groupes qui s'y rassemblent. La sécurité et l'entretien des rues semblent être une grande préoccupation des citoyens adultes.

Les adolescents perçoivent surtout les équipements qui leur permettent de se rencontrer (activités offertes à la collectivité et environnement social). Ils sont conscients de la pollution générée par les usines et par la circulation. Ils critiquent l'absence de végétation, ainsi que certains lieux qu'ils trouvent dangereux (absence de surveillance et mauvais éclairage).

Les enfants semblent beaucoup plus centrés sur l'environnement physique (surtout bâti) et sur l'environnement des activités (services) que les adultes. (Ce qui est confirmé par des chercheurs comme Moore et Young, 1978). S'ils sont peu sensibles à l'environnement naturel, c'est peut-être aussi parce qu'il est peu présent dans Ville Saint-Pierre. Ils sont conscients des barrières physiques (voie ferrée) et ils sont aussi plus sensibles aux aspects esthétiques du cadre bâti (mais ils sont surtout attirés par ce qui est neuf et moderne; les vestiges du patrimoine local les laissent indifférents). Ils signalent aussi la pollution de l'environnement, ainsi que les équipements où se déroulent leurs principales activités: l'école, les parcs, les rues, et ils proposent des améliorations physiques concernant les bâtiments ou les lieux; ils proposent également d'améliorer les activités (ou les services) qui y sont offerts. Ils souhaitent plus d'arbres et plus de fleurs, ce qui souligne le manque de végétation dans la ville.

Les schémas de déplacement de tous les groupes contactés ont confirmé qu'ils rencontrent beaucoup d'amis et de parents sur place; mais ils sont obligés de faire appel aux municipalités avoisinantes (LaSalle, Dorval et Montréal) pour certains types de loisirs et de services. La majorité des adultes rencontrés travaillent à Ville Saint-Pierre, LaSalle ou Dorval.

Il est clair que l'évaluation de l'environnement a stimulé les propositions d'amélioration à apporter à l'environnement. Ces améliorations touchent principalement l'environnement physique et certains services, elles concernent la sécurité et l'entretien du cadre bâti et naturel. Notons encore que ces améliorations ne touchent pas les aspects qui nous semblaient les plus critiques: l'autoroute, les

voies ferrées, les zones industrielles. Les citoyens se sentent impuissants face à ces infrastructures régionales, et même s'ils les jugent désagréables et importantes à améliorer, ils ont appris à vivre avec. (Ce constat a été fait par de nombreux chercheurs: les gens tendent à oublier ce qu'ils ne peuvent changer). Aucun citoyen n'a réclamé davantage de participation aux décisions d'ordre local, l'existence des comités de citoyens semblait les satisfaire. Somme toute, les citoyens adultes apparaissent satisfaits de leur environnement global, puisque les dimensions sociales sont primordiales pour eux et qu'ils les déclarent agréables.

Discussion et opérationnalisation des résultats

L'analyse des résultats confirme qu'il se dégage des consensus sur les éléments importants de l'environnement. La dimension sociale de l'environnement est apparue comme primordiale pour les citoyens. Ceci n'est pas étonnant puisque c'est le constat réalisé par plusieurs chercheurs qui ont étudié l'évaluation de l'environnement du point de vue des citoyens appartenant aux cols bleus (ouvriers) et que ce sont principalement des citoyens appartenant à cette classe qui ont été rencontrés. L'existence d'un consensus entre cols bleus, cols blancs (employés) et professionnels, découle peut-être aussi du fait que les relations sociales sont très satisfaisantes dans Ville Saint-Pierre.

Le savoir environnemental des citoyens émerge de façon surprenante de cette évaluation. Les citoyens rencontrés ont apprécié l'expérience et l'ont vue comme une prise de conscience de ce qui les entoure en bien ou en mal. Ils ont également pris conscience des améliorations qui pourraient être apportées à leur environnement. Ils ont été sensibilisés à des nuisances environnementales qu'ils avaient fini par oublier, comme la pollution, le bruit engendrés par la circulation et les industries. Mais ils se sentent impuissants devant ces nuisances et réclament l'aide des experts. Pour ne pas en rester là et laisser un document entre les mains des citoyens et des élus locaux, nous avons opérationnalisé les résultats de la façon suivante. Nous avons constitué un atlas (figures 5, 6 et 7) (selon la suggestion d'Albrandt et al, 1977) qui présente clairement leur évaluation (valence) sur des plans accompagnés de commentaires portant sur l'importance des dimensions de l'environnement et sur les propositions d'amélioration. Ce document a été remis aux élus locaux et aux participants. Il sera utilisé pour des consultations sur les améliorations à apporter à Ville Saint-Pierre. Il pourra également servir d'outil complémentaire aux professionnels de l'urbanisme qui travaillent sur le plan d'urbanisme de la Ville. L'expérience s'est montrée concluante. Cependant, dans le cas de Ville Saint-Pierre, si l'atlas déposé constitue une bonne base pour des discussions ultérieures entre citoyens et élus locaux, cela tient à la bonne volonté des élus locaux et au fort sentiment d'appartenance des citoyens. Dans d'autres contextes, la conscientisation des citoyens et la mauvaise volonté des élus locaux

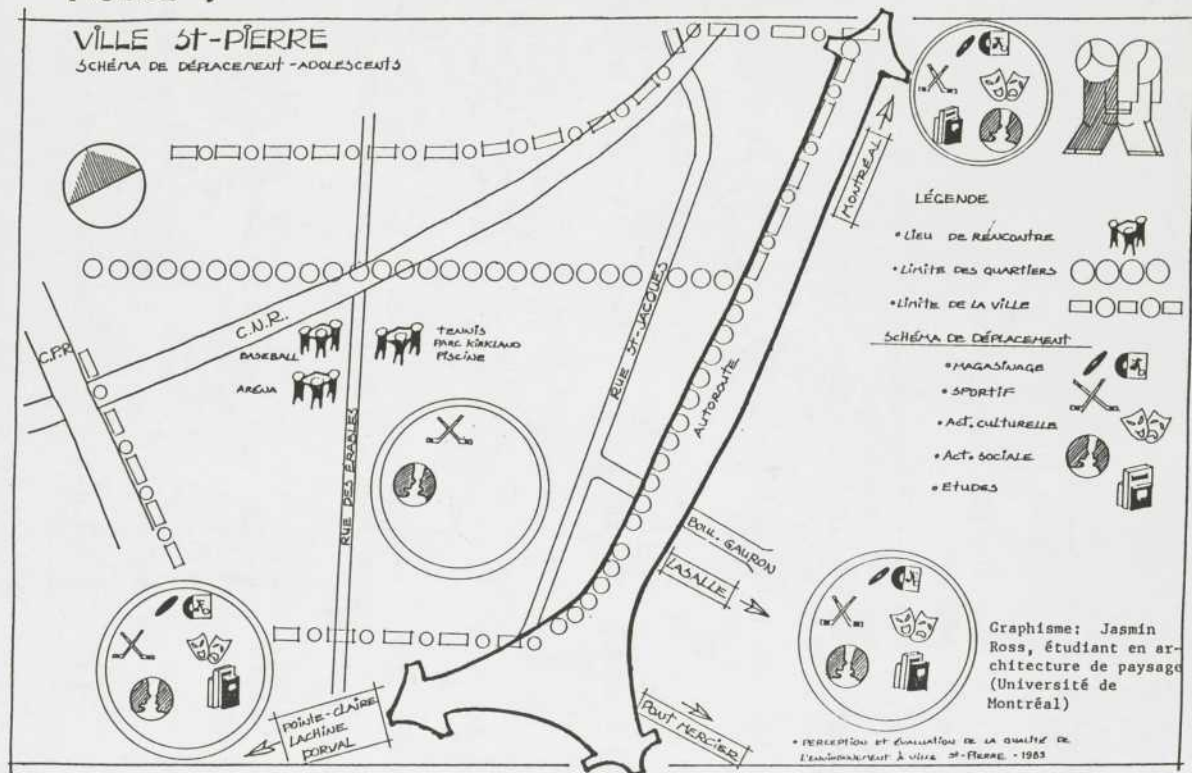
pourraient conduire à des situations conflictuelles; ou bien encore, les citoyens pourraient ne pas vouloir se donner la peine d'utiliser le document qui leur serait remis. Néanmoins il existe toujours dans une collectivité des citoyens plus motivés que les autres et c'est sur ceux-là qu'il faut s'appuyer pour qu'ils insufflent leur motivation aux autres citoyens. Toutefois il faudrait s'assurer que ces citoyens motivés sont représentatifs des principaux citoyens du milieu étudié, ou que du moins ils ont des liens avec les citoyens ordinaires.

CONCLUSION

Nous avons donc démontré que les individus possèdent un riche savoir environnemental et qu'il mérite d'être appréhendé. La méthode progressive utilisée dans l'étude de cas favorise la sensibilisation et la conscientisation des citoyens, elle pourrait être appliquée à d'autres milieux, après certaines modifications (tenant compte des caractéristiques particulières des milieux étudiés). L'évaluation de l'environnement par les citoyens, dans la mesure où elle se concrétise par un outil auquel les citoyens ont accès, constitue un bon moyen pour engager le dialogue entre les citoyens et les élus locaux. La prise en compte de l'évaluation de l'environnement du point de vue des citoyens, préalablement à des consultations publiques initiées par des organismes publics provinciaux, préparerait mieux les citoyens à participer à ces consultations, puisqu'ils auraient déjà structuré leur vision de l'environnement. Par ailleurs, les promoteurs de ces consultations pourraient intégrer le point de vue des citoyens dans les projets soumis en audiences publiques. En dernier lieu, intégrées aux études d'impact sur l'environnement, les études d'évaluation de l'environnement du point de vue des citoyens, permettraient de mieux appréhender les impacts sociaux de tout projet, impacts qui selon plusieurs bilans récents au Canada (CCRE, 1985) et aux Etats-Unis (Zube, 1980) ne sont pas correctement appréhendés. Cette lacune proviendrait selon Zube, du fait que l'on ne cherche pas à savoir quelles sont les dimensions sociales de l'environnement telles qu'elles sont perçues et vécues par les citoyens.

FIGURE 7

Evaluation de l'environnement de Ville Saint-Pierre



Références

- ALBRANDT, R. et al (1977), Citizens perception of their Neighborhood in Journal of Housing, no 1, July, pp. 338-341.
- ALLMAN, H.W., (1984), Neighborhoods their place in Urban life, Sage Library of Social Research, 320 p.
- ALTMAN, II, (1976), Some perspectives on the study of man-environment phenomena, in H.M. PROSHANSKY, W.H. ITTELSON, L.G. RIVLIN (eds), Environmental psychology: people and their physical setting, New York: Holt, Rinehart and Winston, pp. 21-23.
- BLANC, B., (1986), Environnement industriel et qualité de vie, Notes de recherches, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 82 pages.
- BLANC, B., BRUNET, C., DESHAYES, F., FUSEY, M.F., GAGNON, D., MacINNES, M.S., MENARD, F., WOLFE, J., (1985), Des groupes de résidents de ville Saint-Pierre évaluent leur environnement. Atlas commenté (16 pouces x 11 pouces), 30 pages.
- BRUNET, C., DESHAYES, F., FUSEY, M.F., GAGNON, D., MacINNES, M.S., MENARD, F., WOLFE, J., (1985), L'évaluation de l'environnement par les résidents de Ville Saint-Pierre, Travaux remis dans le cadre du Laboratoire de maîtrise URB 6144, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.
- BURTON, I., KATES, R.W., et KIRBY, A., (1975), The cognitive reformation: geography's contribution to man-environment theory, Dept. of Geo., Clark University, Worcester, Mass., 26 p.
- CCREE, (1985), Conseil Canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, Evaluation des incidences sociales, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 17 pages.
- CRAIK, D.H. and ZUBE, E.H., (1976), Perceiving environmental quality. research and application, New York: Plenum Press.
- DOWNS, R.M. et STEA, B.D., (1981), Essai sur la géographie mentale. des cartes plein la tête, Edisem.
- FINSTERBUSCH, K., (1976), the Mini Surbey: An Underemployed Research tool in

Social Science Research, 5, pp. 81-93.

FRANCIS, M., (1978), Toward participation in urban design, Paper presented at the First national conference on urban design, in the proceedings of the First national conference on urban design, Washington, D.C., R.C. publications.

GARIEPY, M., et al, (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, vol. 30, no 19, pp. 21-40.

GODBOUT, J., (1983), La participation contre la démocratie, Editions Saint-Martin, 190 pages.

ITTELSON, W.H., (1973), Environmental perception and contemporary perceptual theory, in W.H. ITTELSON (ed.), Environment and cognition, New York: Seminar Press.

KAPLAN, S., (1977), Participation in the design process: a cognitive approach in Stokols, D., (ed.), Perspectives on environment and behaviors: theory, research, and application, Plenum Press, New York, pp. 221-233.

MILBRATH, L.W., (1979), Indicateurs de la qualité de l'environnement, in Indicateurs de la qualité de l'environnement et de la qualité de la vie, Rapports et documents des sciences sociales, no 38, Unesco.

MORVAL, J., (1981), Introduction à la psychologie de l'environnement, Mardaga.

MOORE, R. et YOUNG, D., (1978), Childhood outdoors. Forward a social ecology of the landscape in Child and environment, Altman and Wohlwill (eds), Human Behavior and Environment, 3, pp. 83-130.

O'RIORDAN, T., (1976), Attitudes, behavior, and environmental policy issues in Altman, I. et Wohlwill, J.F. (Eds.), Human Behavior and Environment, vol. 1, Plenum Press, New York and London, pp. 1-36.

PARENTEAU, R., BENOIST, A. et BERGERON, R., (1985), La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement, Rapport de recherche, CRSH, Canada.

PROSHANSKY, H.M. et al (eds), (1979), Environmental psychology: People and their physical setting, Holt, Rinehart and Wilson.

SAARINEN, T.F., (1976), Environmental planning perception and behavior,

Houghton Mifflin Company, Boston.

SIMARD, J.J., (1979), La Longue Marche des technocrates, Editions coopératives A. Saint-Martin, Montréal.

STATISTIQUE CANADA, Recensement fédéral 1981, Montréal, 95-959, 95-918.

SUSSKIND, L. et ELLIOT, M., (eds), (1983), Paternalism, Conflict, and Coproduction, Plenum Press, New York.

VILLE SAINT-PIERRE, (1984), Ville Saint-Pierre 1908-1983, Les albums souvenirs québécois, Gauvin et associés, 216 p.

ZEIZEL, J., (1981), Inquiry by design, Brooks/Cole publishing Eompany, Monteroy, California.

ZUBE, E.H., (1980), Environmental evaluation: perception and public policy, Brooks/Cole publishing company.

LA PLANIFICATION PARTAGÉE ET LA PERCEPTION DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT: LE CAS DE CHISASIBI

Marie Lessard, Réjeanne Ouellet et Nathalie Chicoine
Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal

Au Canada, les expériences de planification et d'aménagement en milieu autochtone étaient, jusqu'à tout récemment, prises en charge par les Blancs, principalement par le ministère canadien des Affaires indiennes et du Nord. Toutefois, la création de nouvelles organisations politiques autochtones, à partir des années '60, et les divers règlements en matière de revendications territoriales, incluant les indemnisation monétaires pour l'extinction des droits territoriaux, ont amené les communautés à jouer un rôle de plus en plus actif, notamment face à leur milieu de vie.

Le relogement en 1980 du village cri de Fort George, constitué de 2 000 habitants est un exemple intéressant à cet égard. Fort George était situé sur le littoral de la baie James, à l'embouchure de la rivière La Grande, donc dans le territoire affecté par la Convention de la baie James et du Nord québécois. La Convention, signée en 1975, inclut une série de clauses visant l'amélioration des conditions de l'environnement dans le village même de Fort George. Toutefois, la communauté décida, en 1977, de se construire un nouveau village à 9 km de l'ancien. Bien que la mise en valeur du potentiel hydro-électrique de la rivière La Grande ait joué un rôle déterminant dans cette décision, la communauté de Fort George prit, par la suite, le contrôle de l'opération puisqu'elle constituait la presque totalité de la Société responsable du relogement et de la construction de Chisasibi, le nouveau village. De plus, et c'est sur cet aspect que nous voulons insister, la population s'est impliquée activement dans la planification de Chisasibi. Celle-ci s'est déroulée sur une période de quatre ans, de 1976 à 1979, et la construction, à laquelle ont participé également les résidents, s'est effectuée en 1980.

Dans le cadre d'une recherche sur l'évaluation de la qualité de l'environnement physique à Chisasibi, amorcée en 1983, nous avons étudié l'incidence du processus de planification partagée sur la perception qu'ont les résidents de la qualité de leur nouvel environnement. Ceci constitue l'objet du présent exposé.

Le processus de planification partagée

Par planification partagée, nous entendons une collaboration entre spécialistes et usagers en vue de faire des choix quant à l'environnement de ces usagers. Cette collaboration peut prendre plusieurs formes. A un extrême, le spécialiste refuse de prendre lui-même les décisions d'aménagement et son rôle se limite à amener les usagers à déterminer ce qu'ils veulent. A l'autre extrême, le spécialiste développe lui-même des solutions et le rôle de l'utilisateur est restreint à faire un choix parmi ces solutions.

L'approche adoptée dans le cas de la planification de Chisasibi se situe entre les deux. La majorité des études se sont effectuées à Montréal par une équipe formée de consultants et de quelques membres de la communauté. Par ailleurs, la population a été consultée à toutes les étapes du processus et c'est elle qui a pris les décisions. La communauté a pris elle-même en charge le processus de consultation auprès des résidents. Elle a utilisé pour ce faire une diversité de moyens qui vont d'interviews auprès de chaque famille jusqu'à l'occupation, pendant quelques mois, par des familles du village, de trois maisons-modèles construites à Fort George. De plus, elle s'est dotée d'un comité de relogement, constitué de sept membres, qui avait pour mandat de consulter les familles sur leurs besoins et attentes et d'assurer les liens avec les consultants. Enfin, les assemblées publiques ont constitué le lieu privilégié pour la prise de décision. L'ensemble des options qui se sont offertes quant au relogement, tel le choix du site de Chisasibi et le design de la maison, ont fait l'objet de vives discussions au cours de ces assemblées et c'est à la suite de ces discussions que la communauté a effectué ses choix. Soulignons qu'une grande majorité de résidents se sont impliqués activement dans tout le processus. Les enjeux étaient importants pour eux: il s'agissait de planifier leur futur milieu de vie.

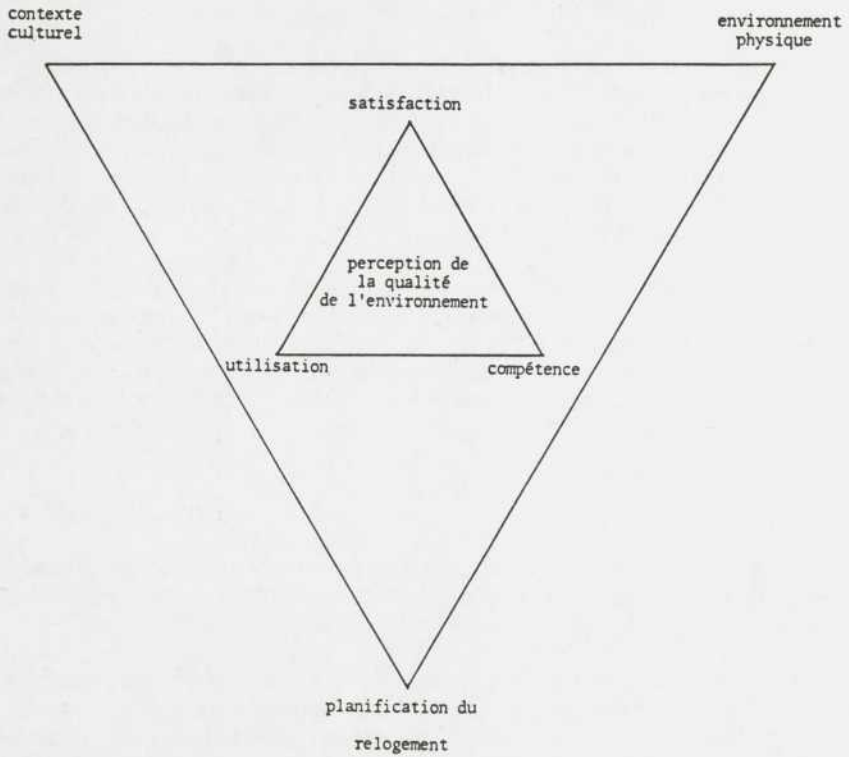
La perception de la qualité de l'environnement

Notre recherche sur l'évaluation de la qualité de l'environnement à Chisasibi met l'accent sur la perception qu'ont les usagers de cet environnement. Elle s'appuie principalement sur la perspective transactionniste de la psychologie de l'environnement (Proshansky et coll., 1970), qui soutient que la personne et l'environnement sont intimement liés et en négociation constante l'un avec l'autre. Les transactions qui s'effectuent entre les deux impliquent donc autant les actions dans l'environnement que les opinions et attitudes exprimées en réaction à cet environnement.

Dans l'approche que nous développons (voir figure 1), la perception de la qualité de l'environnement est constituée de trois variables: (1) la satisfaction du résident

FIGURE 1

L'évaluation de la qualité de l'environnement
à Chisasibi du point de vue des résidents



de Chisasibi face aux différentes composantes de l'environnement dans le village; (2) l'utilisation qu'il fait de ces composantes, à différents moments de la journée et selon les saisons; (3) sa compétence environnementale, concrétisée par les modifications apportées et prévues dans son environnement.

Nous analysons ces variables à la lumière d'éléments contextuels, soit les particularités culturelles de la communauté, les caractéristiques de son environnement physique et le processus de planification du relogement. Le contexte culturel fait référence à un ensemble de dimensions historiques, politiques et socio-économiques, notamment au fait qu'il s'agit d'une population amérindienne et dont la sédentarisation remonte à moins de cinquante ans. En outre, les contacts de cette population avec les modes de vie dans le "sud" sont de plus en plus fréquents, particulièrement depuis une quinzaine d'années. Enfin, suite au relogement, la communauté a dû s'adapter rapidement à un nouveau cadre de vie.

L'environnement physique inclut le climat nordique, l'isolement du village et les caractéristiques du milieu créé. Certaines de ces caractéristiques découlent de modes de vie traditionnels, tel le regroupement des familles proches; d'autres sont influencées par l'aménagement des banlieues nord-américaines. Soulignons qu'environ le tiers des maisons de Chisasibi ont été érigées sur place alors que les autres, construites au début des années 1970 à partir de modèles du "sud", furent déménagées de Fort George.

Le processus de planification renvoie en tout premier lieu à l'interaction constante entre les résidants et les consultants dans la planification du nouveau village, les uns comme les autres exerçant une influence sur les choix effectués. Il intègre, en outre, une série de contraintes liées aux engagements des différents organismes impliqués dans le relogement. Ces engagements, définis dans la Convention de Chisasibi, concernent principalement les budgets et les programmes d'équipements.

Méthodologie

Pour mesurer la perception de la qualité de l'environnement, nous élaborons des techniques de cueillette d'informations qui tiennent compte des trois variables définissant la perception, soit la satisfaction, l'utilisation et la compétence.

D'abord, nous effectuons deux séries d'interviews auprès des résidants de Chisasibi (15% des ménages) relativement aux trois variables mais principalement sur leur satisfaction et sur les modifications qu'ils prévoient apporter à l'environnement. Nous interviewons aussi des personnes fortement impliquées dans la vie de la communauté et certains informateurs privilégiés venant de l'extérieur.

Les observations sont aussi largement utilisées. Celles-ci mettent en évidence les caractéristiques des espaces extérieurs et des bâtiments publics et y relèvent les activités effectuées par les résidants. Ces observations informent sur l'utilisation que font les résidants de leur environnement et sur les modifications qu'ils y ont effectuées. De plus, nos contacts quotidiens avec les résidants au cours de nos séjours sur le terrain complètent les informations recueillies par les enquêtes et les observations.

L'évaluation de la participation de la population de Chisasibi au processus de planification vise à la fois à identifier l'implication réelle des résidants et le souvenir qu'ils en conservent, quelques années plus tard, au moment de l'étude sur la qualité de l'environnement.

Pour évaluer la participation réelle, nous consultons l'ensemble des documents qui font état de travaux effectués en vue du relogement. Nous interviewons aussi des intervenants ayant joué un rôle-clé lors de la planification et tirons profit de l'expérience de Marie Lessard qui a collaboré au relogement.

Pour cerner la perception qu'ont les résidants de leur participation, nous intégrons des questions portant sur cet aspect aux interviews sur la perception de la qualité de l'environnement.

Résultats

Nous allons maintenant présenter quelques exemples illustrant l'incidence du processus de planification partagée lors du relogement à Chisasibi sur la perception qu'ont les résidants de la qualité de leur nouvel environnement.

Précisons d'abord que les résultats discutés ici concernent uniquement les cas où la participation est élevée, c'est-à-dire lorsque l'objet planifié touche de près les préoccupations quotidiennes des résidants et lorsque la complexité technique est réduite. Les cas examinés portent sur le design de la maison, le regroupement des maisons et la planification des équipements collectifs.

• Le design de la maison

Près de 60% des résidants estiment avoir pris part aux décisions concernant le design de la maison. Le processus de consultation, qui s'échelonna sur quatre ans, prit diverses formes telles les interviews auprès de chaque famille, les discussions en petits groupes et en assemblées publiques autour de plans et maquettes, l'évaluation de maisons-modèles et la distribution à chaque famille des plans adoptés.

Pour illustrer l'impact de ce processus sur la perception actuelle qu'ont les résidents de leur maison, nous avons choisi un exemple typique, le sous-sol. Conformément aux attentes de la communauté, le sous-sol des maisons est habitable, ce qui constitue une nette amélioration par rapport à la situation qui prévalait à Fort George où le sous-sol était peu fonctionnel et non fenestré. Aujourd'hui, ses dimensions et son éclairage naturel sont jugés adéquats respectivement par 73% et 82% des résidents. Ceux-ci l'utilisent de façon intensive et bon nombre d'entre eux y ont apporté des modifications; par exemple, 14% des familles y ont aménagé une chambre à coucher.

Dans ce cas, on peut constater que non seulement la population a participé au design de la maison mais également que ses recommandations ont été intégrées au plan final. De plus, autant la satisfaction éprouvée que l'utilisation et les modifications apportées révèlent une perception positive.

• Le regroupement des maisons

La population de Fort George a vu dans le relogement l'occasion de rapprocher les familles proches parentes qui constituaient le groupe traditionnel de chasse. La participation à la formation du groupe familial est le souvenir de plus prégnant qu'ont les résidents de leur implication dans le processus. De plus, 66% d'entre eux disent avoir participé au processus de localisation du groupe de familles dans le village et 50% aux décisions concernant l'emplacement de leur maison.

Lors du processus de planification, les interviews auprès des familles incluaient des questions sur les voisins désirés. Cet exercice a permis de constituer des groupes de familles. Des listes furent préparées, affichées et présentées en assemblée. Une opération semblable fut menée dans le cas de la localisation des groupes de maisons et des maisons. Les résidents eurent par la suite la possibilité, par l'intermédiaire du comité de relogement, de modifier leurs décisions en tout temps, ce jusqu'à la construction de leur maison.

Aujourd'hui, la presque totalité des résidents sont satisfaits de leurs voisins; 73% sont satisfaits de l'emplacement de leur groupe et 80% de celui de leur maison.

Un premier concept du groupe de maisons fut élaboré par les consultants à la suite de rencontres avec les dirigeants de la communauté et des anthropologues. Des critères supplémentaires ont découlé en partie de l'enquête auprès des familles et d'exercices de design avec des petits groupes de résidents et en partie de l'observation par les consultants des pratiques d'utilisation de l'espace à Fort George. Lors de la discussion autour des plans et maquettes en assemblée, la communauté accepta le concept présenté mais recommanda que les espaces entre

les maisons soient plus grands. Dans le plan final, qui compose également avec d'autres contraintes tel l'expansion du groupe familial et le plan d'ensemble du village, ces espaces ont été augmentés mais d'un mètre seulement.

Nos enquêtes révèlent que plus de 60% des résidants sont satisfaits du regroupement des maisons qui répond à leurs attentes en termes de calme et de sécurité. Toutefois, 60% également perçoivent encore les maisons comme trop rapprochées. Cette impression d'entassement est confirmée par la forte utilisation des espaces autour et à l'arrière des maisons. De plus, la plupart des familles s'approprient le sous-bois ceinturant le groupe de maisons, mettant ainsi en danger la conservation des arbres qui pourtant avait été dictée par la volonté de la communauté d'avoir un village vert. Soulignons néanmoins que l'utilisation du sous-bois à des fins de rangement peut aussi s'expliquer par les pratiques traditionnelles de l'espace chez les Cris.

Ces deux exemples, la formation du groupe de familles et la question de la proximité des maisons dans le design du groupe, démontrent clairement que le degré d'atteinte des objectifs énoncés par les résidants lors de la planification joue un rôle majeur dans la perception qu'ont ceux-ci de leur environnement. Dans le premier cas, la population a participé à l'ensemble des décisions concernant le choix des voisins, les résultats sont conformes à ses attentes et la perception est positive. Dans le cas du design du groupe de maisons, la communauté a été moins active dans le processus mais a fait néanmoins des recommandations précises. Toutefois, ces recommandations ne sont pas totalement intégrées au design final et la perception est beaucoup plus négative.

• Les équipements collectifs

L'enquête auprès des familles, dans un premier temps, et par la suite, une présentation en assemblée d'options d'aménagement préparées par un groupe de résidants et de consultants, permirent d'identifier les attentes de la communauté quant au type et à la localisation des espaces et équipements collectifs. L'ensemble des décisions à cet égard furent prises au cours d'assemblées publiques et 55% des résidants affirment aujourd'hui y avoir participé.

Les accès à la rivière comptent parmi les principales préoccupations de la communauté. Le canot est encore un moyen de transport très utilisé et, suivant la tradition, les débarcadères sont des lieux privilégiés de rencontre. Les résidants ont indiqué clairement, à l'occasion d'une assemblée sur le sujet, leur désir de voir trois débarcadères aménagés au lieu des deux alors proposés. Néanmoins, dû à des contraintes variées et principalement aux coûts monétaires impliqués, deux débarcadères seulement ont été construits. Ces débarcadères sont très fréquentés

mais la moitié des résidants considèrent qu'ils sont trop petits et trop éloignés de leur maison. Toutefois, les pressions exercées depuis par la population ont amené les dirigeants à construire le troisième débarcadère dont la réalisation avait été prévue mais reportée à plus tard.

Dans ce cas, la population s'est impliquée dans le processus de planification mais ses recommandations n'ont pas été prises en compte et la moitié des résidants sont insatisfaits. Soulignons que ce mécontentement est d'autant plus compréhensible que, contrairement à Fort George, les endroits permettant l'accostage des canots à Chisasibi sont rares.

Conclusion

Dans les études sur la participation au processus de design, plusieurs chercheurs, par exemple Burns (1979) et Wandersmann (1979), soutiennent que la participation d'un individu à la planification de son milieu de vie a des incidences sur sa satisfaction face à ce milieu. Selon eux, la participation permet à l'individu de se sentir plus créatif et plus responsable, donc plus satisfait. Sans nécessairement infirmer cet argument, les résultats de notre recherche permettent surtout de constater que l'intérêt de la participation tient d'abord au fait qu'elle permet de rencontrer les objectifs émis par les usagers. Les quelques exemples présentés dans le cadre de cet exposé (de même que de nombreux autres dont nous n'avons pas eu le temps de discuter⁽¹⁾) démontrent que les aspects qui avaient mobilisé la communauté lors de la planification sont restés importants, qu'ils aient ou non été intégrés à l'aménagement de Chisasibi. La perception qu'ont les résidants de la qualité de leur environnement n'est positive que si leurs recommandations se reflètent dans la réalisation du village.

A ce sujet, soulignons que l'approche adoptée pour évaluer la qualité de l'environnement perçue nous a permis non seulement de vérifier la satisfaction des résidants mais également de constater concrètement, par l'étude des pratiques de l'environnement dans le village et des modifications apportées, la continuité entre les objectifs émis en cours de planification et la perception de la qualité de l'environnement dans le nouveau village.

Les résultats de notre recherche suggèrent également des avenues que pourrait emprunter la planification partagée. A Chisasibi, les options d'aménagement ont été développées par les consultants en collaboration avec une minorité de résidants. Par ailleurs, la multiplicité des moyens utilisés pour consulter la population, et en particulier l'alternance entre rencontres individuelles et assemblées publiques, a permis à la communauté d'avoir les informations nécessaires pour identifier les objectifs à rencontrer, pour réagir aux propositions soumises et pour décider des

actions à prendre. Rappelons toutefois que, dans quelques cas, à cause de contraintes de toutes sortes, les recommandations de la population n'ont pas été intégrées aux plans. A notre avis, ces contraintes auraient dû être prises en compte plus tôt et plus explicitement. Il aurait ainsi été possible de modifier le processus de design de façon à développer des solutions plus conformes aux objectifs émis.

Enfin, soulignons qu'à l'heure actuelle, les résidants de Chisasibi formulent de plus en plus clairement leurs attentes et revendications et modifient en conséquence, de façon individuelle et collective, leur environnement. L'implication de la communauté dans la planification, sans compter sa participation à la construction du village, ne peut qu'avoir eu une contribution positive à cet égard.

(1) Voir à ce sujet Marie Lessard, Chicoine, N., Ouellet, R., (1986) "Le nouveau village de Chisasibi: une évaluation par les résidants". Recherches amérindiennes au Québec, XVI (2 et 3: 2,3 127-139).

Références

BURNS, J. (1979). Connections: Ways to Discover and Realize Community Potentials. Stroudsburch, Pa.: Dowden, Hutchison and Ross.

PROSHANSKY, H.M., ITTELSON, W.H., RIVLIN, L.G. (1970). Environmental Psychology: Man and his Physical Setting. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

WANDERSMANN, A. (1979). User Participation in Planning Environments: a Conceptual Framework. Environment and Behavior, 11, 465-482.

LA COMMISSION LAPOINTE:
APRES TRENTE ANS DE RÉFLEXION SUR QUÉBEC

Johanne Charbonneau
Aménagiste

Au moment où la Commission d'étude sur l'avenir des municipalités, mise en place par l'Union des municipalités régionales de comté, tenait ses audiences à travers le Québec, une municipalité a retenu l'attention du Gouvernement du Québec, qui a décidé de créer une commission d'étude sur la situation passée, présente et future de la ville de Québec.

Les villes centrales des agglomérations urbaines ont toutes connu des problèmes importants à cause de la fuite des populations vers la banlieue et d'une crise de leur fiscalité. La ville de Québec n'a pas échappé à cette situation. Mais, à Québec, ce problème est amplifié par l'omniprésence du gouvernement du Québec et par des luttes intestines régionales qui remettent en cause le leadership de la ville centrale.

La Commission d'étude sur la ville de Québec apparaît ici comme un arbitre, comme un lieu où devront s'effectuer des choix qui seront imposés aux municipalités de la région. Est-ce que la démocratie traditionnelle n'est plus suffisante pour clarifier les choix des citoyens et de ceux qui sont élus pour les représenter? Pourquoi la Communauté urbaine de Québec, lieu de rencontre de tous les élus municipaux de la région de Québec ne peut jouer efficacement ce rôle d'arbitre. Est-ce que la présence du Gouvernement du Québec vient, de toute façon, fausser le débat?

Il faut alors s'interroger sur le rôle de la Commission Lapointe, d'autant plus que l'audition des mémoires a permis de relever principalement des doléances à l'égard des structures administratives, les luttes de pouvoir, des difficultés fiscales... et bien peu de mesures concrètes pour solutionner les problèmes identifiés.

La démocratie peut être définie comme l'implication plus ou moins directe des citoyens dans les décisions qui les concernent. Dans notre régime politique, la démocratie est représentative, c'est-à-dire que les citoyens élisent des gens, d'une manière périodique, pour représenter leurs intérêts. Au niveau local, on a vu apparaître depuis quelques années, des partis, puis des partis d'opposition.

Dans ces conditions, les élus ont peut-être davantage de comptes à rendre à leurs électeurs que lorsqu'il n'y avait pas d'opposition organisée et légalisée. Les partis d'opposition profitent des assemblées du conseil municipal pour questionner le

maire et le parti au pouvoir sur les décisions qu'ils prennent pour le bien-être de leurs concitoyens. Il est donc évident que les pressions exercées par le parti d'opposition et par les citoyens, qui sont de plus en plus informés des questions d'intérêt local, réduisent la manoeuvre des élus et les obligent, dans ce sens, à défendre la position de la municipalité au niveau régional.

Quelques nuances doivent toutefois être apportées si on examine le cas de la ville de Québec. Le Progrès civique de Québec est au pouvoir à la tête de cette municipalité depuis 1965. En 1981, était élu un premier représentant du parti du Rassemblement populaire. Entre 1973 et 1981, le P.C.Q. a gouverné les destinées de la ville de Québec en solitaire. A cette époque, les luttes populaires concernaient principalement la conservation et la restauration des logements à prix modique et le maintien d'un milieu viable pour les résidents. L'appareil administratif municipal empêchait les citoyens de participer aux décisions locales. Le Comité exécutif centralisait tous les pouvoirs et les décisions se prenaient à huis clos.

L'absence d'opposition n'a pas habitué les élus de l'époque à partager le pouvoir et à faire l'exercice d'établir des consensus. Ainsi, l'attitude des représentants de la ville de Québec, principalement du maire, a été perçue comme une attitude dominatrice au niveau régional.

La C.U.Q. a été créé en 1969, dans un climat de méfiance. Des fusions municipales avaient déjà eu lieu dans la région, il y en aura d'autres dans les années qui suivront. Dès le début des discussions sur la création de la C.U.Q., des clivages peuvent être observés entre Québec et les municipalités de banlieue et entre les municipalités de la rive sud et celles de la rive nord. La C.U.Q. n'inclura finalement que ces dernières.

Son rôle semble, avec les années, se confiner à un forum de défense des droits locaux et non pas à celui de défenseur d'intérêts régionaux. Ses actions concernent des domaines qui sont habituellement le lieu d'ententes intermunicipales. La C.U.Q. ne semble pas non plus avoir permis de freiner l'étalement urbain, déjà perçu comme un problème à l'époque de sa création. Depuis 1969, la ville de Québec a vu sa représentativité effective diminuer constamment, comme son poids démographique. Une crise de leadership était donc latente. Les mécanismes de représentation et de prises de décision, modifiés avec le temps, favorisent les coalitions, les affrontements, les jeux de coulisses.

Dans ce contexte décisionnel régional conflictuel, la ville de Québec ne parvient pas à surmonter ses propres problèmes. La crise fiscale est toujours présente. De nombreuses décisions politiques des paliers supérieurs de gouvernement ont encouragé l'étalement urbain et ont conduit à défigurer le centre-ville de Québec, par la démolition de logements et la construction d'autoroutes. Celles-ci ont permis à la

population de s'installer dans des municipalités voisines, loin des chambardements et à des taux de taxation foncière considérablement moins élevés que dans la ville centrale. Parallèlement à ces modifications profondes, le contexte économique change, les subventions gouvernementales sont moins généreuses, les entrepreneurs privés prennent moins de risques... et une multitude d'études apparaît soudain pour reconsidérer le développement inachevé d'une capitale "moderne" et "progressiste".

Il serait faux de dire que les changements qu'a connus la ville de Québec depuis trente ans n'ont jamais fait l'objet d'analyses ou de réflexions. Depuis le projet de Jacques Gréber en 1956, des études de tout genre ont été produites. Les plus marquantes ont été le fruit de la réflexion de consultants privés ou mandatés par les divers niveaux de gouvernement; il s'agit des rapports Martin de 1962, sur l'habitation et Vandry-Jobin, de 1968, sur le transport. Ces deux études, dans la prolongation de la réflexion sur les problèmes de Québec, produite par Jacques Gréber, en 1956, ont proposé certaines solutions qui ont conduit aux bouleversements majeurs qu'a connus la ville de Québec et qui ont été majoritairement initiés par le Gouvernement du Québec et son projet de cité parlementaire.

A partir de 1970, des études de moindre envergure ont tenté de renverser les tendances, sans succès véritable. Comment expliquer cela? Est-ce que ceux qui ont produit les documents avaient moins de prestige ou de pouvoir? Dans l'ensemble, la réalisation des travaux s'inscrit dans un contexte économique qu'il est impossible de nier. Avec les années soixante-dix, les ressources financières sont moins disponibles. Les propositions d'aménagement de la Capitale, produites en majorité par le Service de l'Urbanisme de la Ville de Québec, auraient exigé les mêmes engagements que les propositions des années soixante.

Les études du Service de l'Urbanisme semblent s'ajuster au contexte économique à la fin des années soixante-dix. Proposant des solutions de moindre envergure, celles-ci sont plus systématiquement appliquées, le rapport sur l'habitation en témoigne.

Malgré cela, les maux persistent, tous les intervenants s'entendent sur l'identification des problèmes. Leur vision diffère sur les causes, les coûts, les responsabilités, les solutions. Qui doit régler ces problèmes?

En 1984, la ville de Québec produit une étude économique sur "Québec Capitale, la place qui lui revient?". Elle demande au Gouvernement du Québec de former une commission pour étudier le statut, les frontières, l'aménagement et le financement de la Capitale.

La Commission d'étude sur la ville de Québec, formée de Jean-Louis Lapointe, Denis Vaugeois, Jean-Guy Bouthot et Gaston Ouellet, s'est vu confier le mandat d'analyser les problèmes de la ville de Québec sous ses aspects institutionnel, législatif, structurel, économique, financier et administratif.

La Commission doit également proposer au Gouvernement du Québec une politique d'ensemble relative au rôle de la ville de Québec comme capitale et pôle régional.

Toutes les municipalités de la C.U.Q. ont préparé des mémoires en prévision d'audiences publiques de la Commission. Le mémoire de la ville de Québec comprenait plus de mille pages. D'autres organismes, des individus ont aussi présenté des mémoires ou participé aux audiences. En fait, la colonie universitaire et les divers consultants professionnels ont été largement utilisés pour venir enrichir le débat.

Ainsi, les professionnels de l'aménagement et de d'autres disciplines peuvent être considérés comme les sources privilégiés des réflexions sur l'avenir de la ville de Québec. C'est un défi qui est relativement rare et particulièrement intéressant. Evidemment, cette réflexion était conditionnée par des prises de positions diverses, majoritairement connues à l'avance. En fait, les audiences n'ont pas révélé de changement de mentalité majeur chez ceux qui sont venus témoigner.

D'un côté, la ville de Québec se pose en victime. Les documents qu'elle a produit lui donne d'ailleurs raison de le faire. La ville rend responsable de ses problèmes le Gouvernement du Québec, les structures administratives régionales et ses particularités intrinsèques, dont le patrimoine est le meilleur exemple. Les municipalités de banlieue croient que la ville devrait cesser de dicter ses ordres aux autres municipalités. Le leadership est toujours remis en question. Alors que la ville de Québec mentionne à nouveau la solution des fusions, après l'ajustement de la fiscalité régionale, les municipalités de banlieue croient en une C.U.Q. renouvelée qui leur laisse une place proportionnelle à leur poids démographique. Finalement, celles-ci reprochent à la ville de Québec d'être directement responsable des malheurs qui lui arrivent, en se dotant de services "chromés". Les municipalités de banlieue qui ont attiré majoritairement des gens fuyant les taxes élevées de la ville centre, ne semblent pas prêtes à payer pour ces années où leurs citoyens ont échappé à de lourds tributs fonciers.

Ce débat reproduit donc celui qui existe depuis des années à la C.U.Q., menant au même cul-de-sac, déjà clairement identifié. Cette fois, toutes les ressources ont été mises à contribution pour appuyer les affirmations des uns et des autres. Ainsi, en prenant le cas de l'analyse de l'impact des navetteurs, qui constitue un exemple clé des différends entre Québec et sa banlieue, les diverses études conduisent à

des résultats complètement inverses.

Dans ce contexte, la Commission apparaît comme le lieu où sont canalisées les énergies dans un débat sans fin, mais il faut rappeler certains éléments qui nuancent cette affirmation. Au-delà des oppositions politiques locales, des solutions ont été présentées. Ainsi, l'Université Laval propose de revenir dans le coeur de la cité. Permettre à ce type d'organismes de participer à la recherche de solutions concrètes apparaît comme un élargissement de la notion de démocratie qui offre à des intervenants non politiques de participer au débat.

Un dernier point demeure obscur. Que fera la Commission? Nul ne peut le dire actuellement. Ni dire non plus ce que fera le Gouvernement des recommandations de la Commission. Malgré cela, un mouvement aura été lancé pour dépasser le débat qui dure depuis des années et que ne semblent pas avoir été capables de surmonter les municipalités directement impliquées.

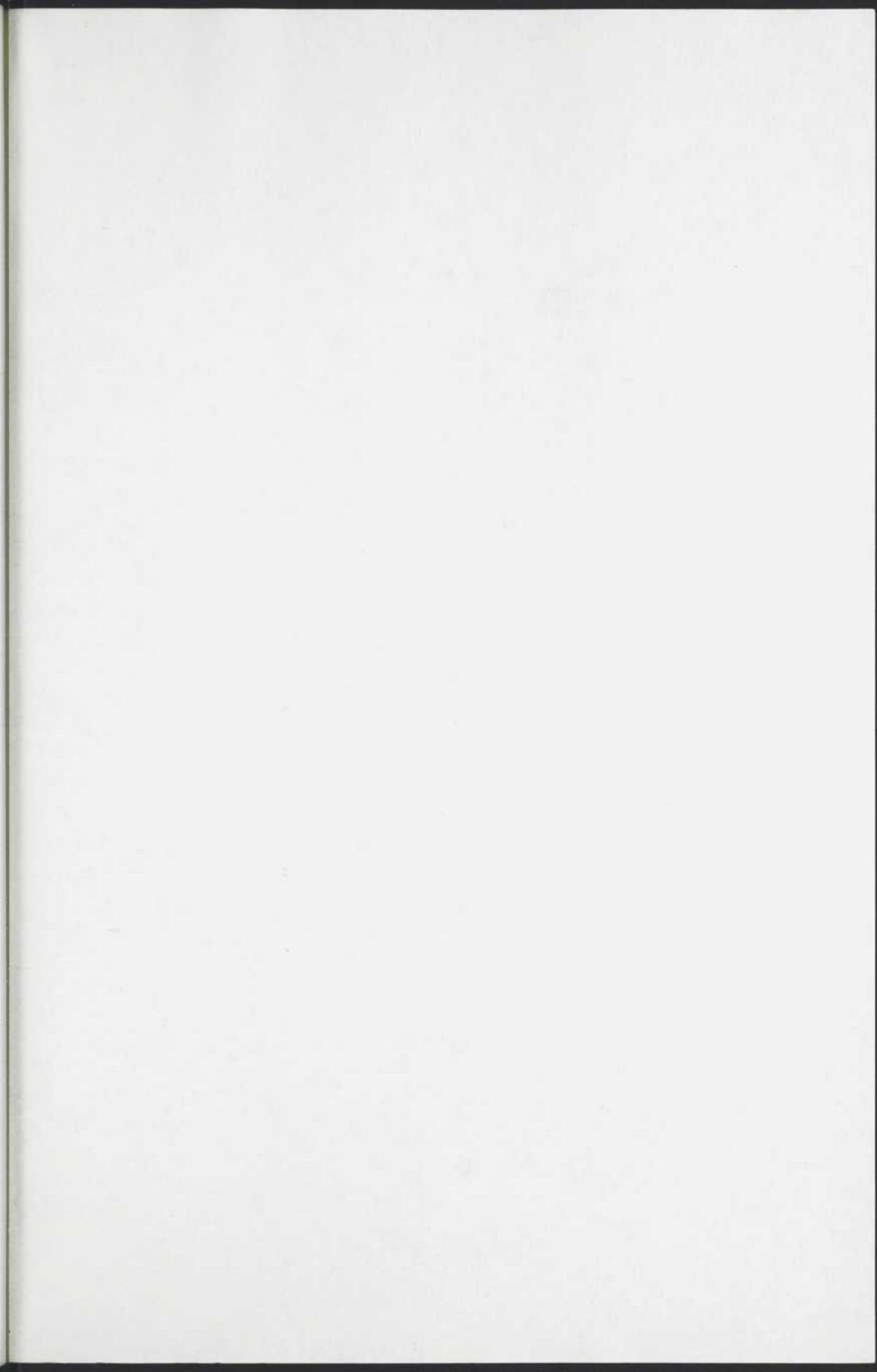
Plus d'une quarantaine de mémoires ont été produits par les municipalités de la région, des organismes régionaux et quelques individus. Les mémoires des municipalités ont été en grande partie rédigés par des consultants. Comment expliquer que ceux-ci arrivent justement à faire une analyse des problèmes qui épargne chaque fois le client qui a commandé l'étude? On peut avoir l'impression que cette guerre de chiffres et d'arguments devient aussi une confrontation entre les diverses firmes professionnelles. Il reste à la Commission de vérifier quels chiffres et quels arguments sont les plus plausibles.

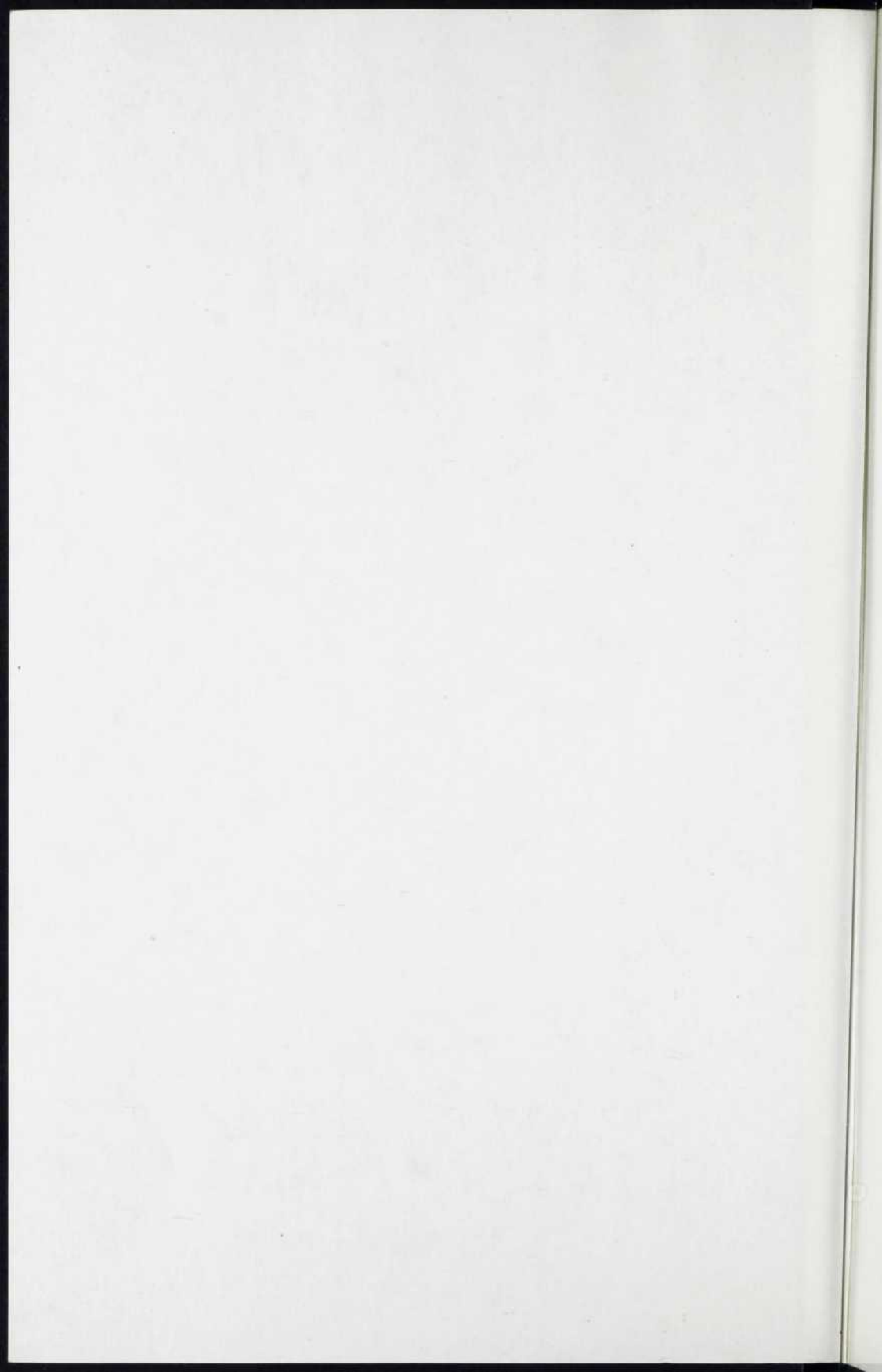
Que devient la pratique du professionnel de l'aménagement? Celui-ci continue à répondre aux demandes qui lui sont faites. Cette pratique n'a pas changé. Le professionnel de l'aménagement ne défend pas une cause, il fournit les arguments à ceux qui veulent en défendre une. Toutefois les commissions permettent aussi aux professionnels de l'aménagement de produire en leur nom personnel une analyse de la situation. Ainsi, certains professeurs d'université l'ont fait. Les commissions permettent aussi de dépasser la pratique quotidienne pour le professionnel de l'aménagement en l'amenant vers une réflexion globale. Il lui est proposé de procéder à une synthèse et de proposer des solutions plus générales. Ces possibilités se heurtent toutefois aux barrières traditionnelles. En effet, le risque d'une stratégie de l'inaction demeure. Si la Commission définit elle-même l'importance qu'elle accorde aux opinions recueillies, c'est le Gouvernement du Québec qui disposera en dernier essor des recommandations de la Commission. Aussi, entre la consultation professionnelle et l'examen des mémoires par la Commission, les arguments se sont teintés d'une couleur politique qui continue de neutraliser le débat en le ramenant aux oppositions traditionnelles.

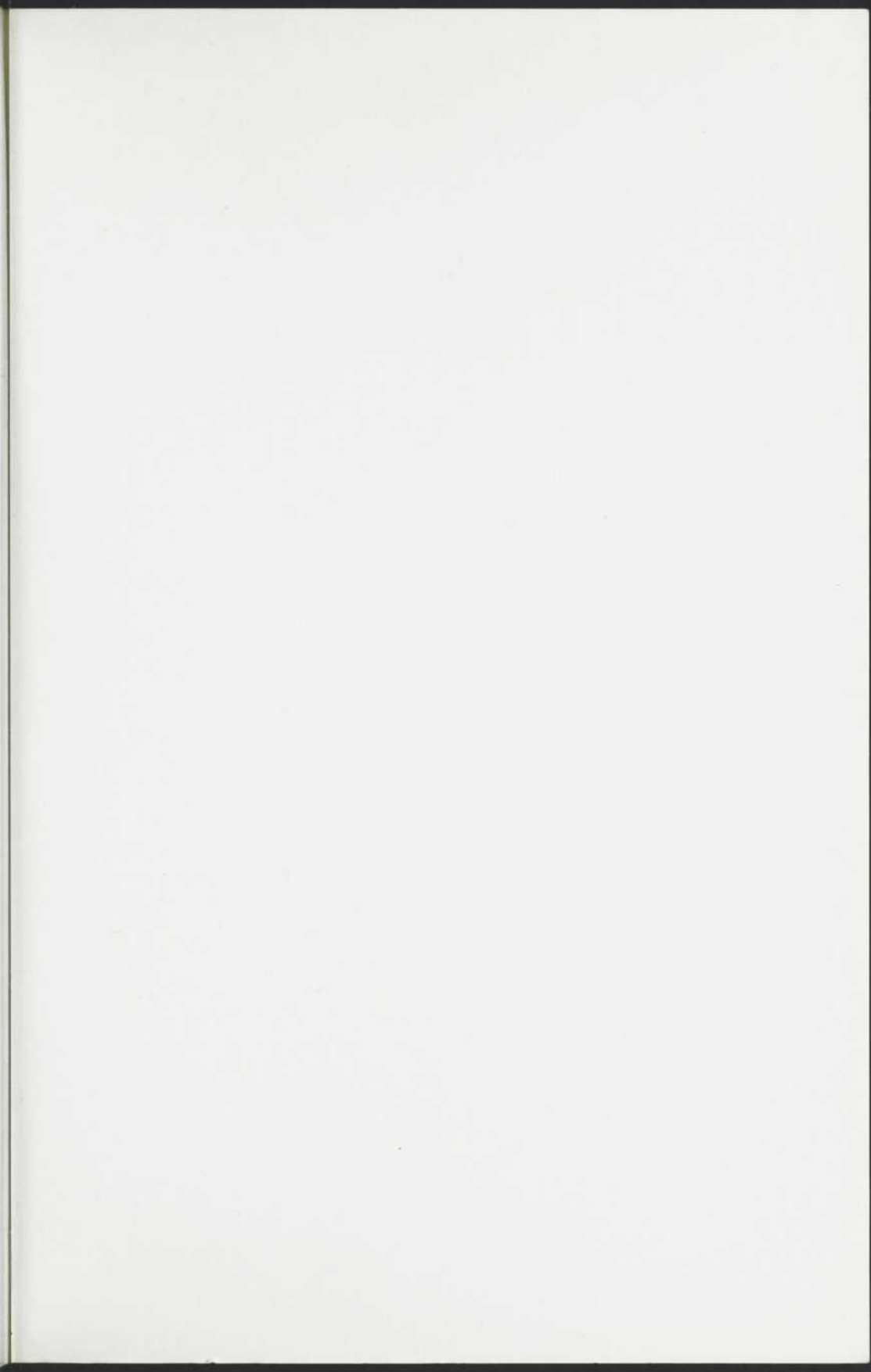
La pratique de l'aménagement est donc confrontée aux mêmes situations que

dans le passé. Sa relation avec les décisions politiques dicte ses possibilités et ses limites. Les commissions constituent des lieux de réflexion intéressants, puisqu'il s'agit, en général, de procéder à une synthèse des problèmes et d'une ouverture vers de nouvelles solutions. Le professionnel a ainsi la possibilité de participer à cet exercice, en son nom personnel ou en tant que consultant. Les décisions continuent, quant à elles, de relever des responsables politiques.

Achévé d'imprimer
en mai 1990 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.







BNQ



000 224 813

La consultation publique est à l'honneur au Québec depuis quelques années. À Montréal, l'administration municipale en fait son cheval de bataille par l'instauration d'une nouvelle démocratie ancrée dans les arrondissements. Ailleurs en province, études d'impact et audiences publiques semblent prendre le pas sur les grands projets hydroélectriques.

Mais, qu'entend-on par consultations publiques? Le terme est vaste et recouvre plusieurs réalités et plusieurs pratiques. Les médias nous offrent l'image d'une confrontation publique entre groupes de citoyens et spécialistes, ce qui ne constitue que la partie la plus spectaculaire du processus. D'autres méthodes sont utilisées, comme les enquêtes auprès des citoyens ou la consultation par petits groupes d'usagers, permettant d'intégrer leurs désirs, leurs attentes ou leurs perceptions au processus de planification.

Dans le présent ouvrage, divers auteurs nous font part d'expériences vécues tant en Europe qu'aux États-Unis et au Canada. Ces expériences concernent la définition des grands parcs naturels, leurs modalités d'acquisition et de gestion. Elles exposent certaines méthodes de consultation des citoyens dans leurs perceptions et leurs aspirations quant à leur milieu de vie immédiat. On passe ainsi des modalités juridiques et institutionnelles britanniques ou françaises au processus de concertation mis au point entre Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles. Par la suite, on pourra voir comment les citoyens de Ville Saint-Pierre perçoivent leur environnement, contrairement aux attentes des chercheurs. Enfin, suite à une expérience de planification concertée, les Cris de Chisasibi font connaître leur évaluation de leur nouveau village.