

Le paysage dans les évaluations environnementales

Synthèse de résultats

Projet de recherche ATISÉE

(analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)

Geneviève Brisson (dir.)

2019

UQAR

Le paysage dans les évaluations environnementales

Introduction

Le projet de recherche ATISÉE (Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale) se déroule de 2015 et 2019, sous la direction de Geneviève Brisson de l'Université du Québec à Rimouski. Cette recherche vise à documenter et mieux comprendre les façons dont les enjeux et les impacts sociaux sont intégrés dans le processus d'ÉE au Québec. La recherche s'est intéressée à documenter les pratiques de l'action publique à travers des entretiens effectués auprès de spécialistes des différents ministères ou organismes impliqués dans le processus d'ÉE. Ces entretiens ont été retranscrits et analysés. C'est sur la base de ce travail d'analyse que des fiches thématiques ont été réalisées. Ces fiches synthétisent l'essentiel des propos entendus, pour la présente fiche portant sur le paysage, certaines précisions méthodologiques doivent être apportées.¹

Précisions théoriques : le paysage un concept polysémique et transversal qui évolue.

Il est nécessaire de mentionner qu'il existe plusieurs manières d'aborder le paysage et que la majorité des approches peuvent se regrouper autour de trois grandes familles. La première conçoit le paysage à travers ses particularités objectives et spatialisées seulement (Estevez *et coll.*, 2000). Le paysage est ainsi constitué d'éléments matériels situés pouvant avoir des fonctions concrètes.

La deuxième famille définit le paysage à partir des relations sensibles, expérientielles et symboliques que le paysage suscite. Le paysage est alors constitué d'éléments immatériels et esthétiques, faisant plutôt appel à la subjectivité (Paquette *et coll.*, 2005; Luginbühl, 2007).

¹Avant d'analyser les réponses obtenues lors des entretiens, il faut savoir qu'aucune question prévue au guide d'entretien ne nommait explicitement le paysage. Si des questions ont été posées aux fonctionnaires concernant le paysage, c'est qu'ils avaient déjà, par eux-mêmes, abordé le sujet et qu'il s'agissait de relances afin d'éclaircir leur propos. Néanmoins, une question concernant les priorités de chaque acteur dans l'analyse des impacts sociaux ainsi que les impacts sociaux pouvant être laissés en plan pouvait conduire les répondants à aborder le paysage. Lors des entretiens, l'ensemble des répondants du ministère de la Culture et des Communications l'ont abordé, alors que celles et ceux issus des autres ministères ont survolé le thème ou ne l'ont pas abordé du tout. Des vingt-cinq personnes interrogées, douze nous ont abordé explicitement le paysage. Néanmoins, l'absence du paysage dans le discours de la moitié des répondants alors qu'il est très présent dans le discours de certains suggère que le paysage est envisagé différemment et n'a pas la même importance selon les acteurs.

La troisième famille cherche à réunir les deux premières et propose une vision plus holistique du paysage. Selon cette dernière, le paysage naîtrait de l'interaction entre ses dimensions immatérielles et matérielles (Berque *et coll.*, 2006; Luginbühl, 2007; Paquette *et coll.*, 2008; Naveh, 2001; Ruiz, 2009; Tress et Tress, 2001). Berque a attribué le nom de « médiance » à ce phénomène de construction du paysage qui se traduit par l'exercice cognitif provoqué par la rencontre d'un objet (l'environnement) et d'un sujet (la société). Différentes dynamiques se créent entre l'objet spatialisé et le sujet inscrit dans une culture et ce sont elles qui composent réellement le paysage. Ces dynamiques viennent souvent à être modifiées, changeant ainsi le mouvement dialectique entre les faits et leurs sens et réorganisant alors la composition même du paysage. Il n'existe pas d'« immuabilité du paysage » et celui-ci est appelé à se renouveler continuellement (Poullaouec-Godinec, 2013 : 57).

La façon dont on traite et travaille le paysage varie selon l'approche adoptée pour le comprendre. Néanmoins, les études d'impacts tendent à analyser le paysage sur la base des impacts visuels des projets projetés. L'étude vise à montrer que la solution choisie est celle ayant le moins d'impacts visuels. Il apparaît que l'approche plus globale, holistique du paysage reste difficile à adopter. Plusieurs raisons semblent expliquer cela.

L'absence du paysage dans le cadre législatif québécois

Aucun acteur légal n'est officiellement responsable du paysage au Québec. Aucune loi n'encadre réellement le paysage. Celui-ci peut donc être travaillé par n'importe quels ministères, acteurs publics ou acteurs privés et ce, peu importe l'échelle territoriale. Il n'y a donc aucune définition du paysage commune à tous les ministères. Néanmoins, deux statuts légaux reconnaissent toutefois la valeur de certains paysages selon des critères bien précis. Il s'agit des statuts de paysage humanisé (instauré par le MDDELCC en 2002) où l'importance de la biodiversité est centrale et de paysage culturel patrimonial (instauré par le MCC en 2012), pour lequel les aspects symboliques, identitaires et esthétiques du paysage sont davantage pris en compte, à travers essentiellement des paysages dits remarquables ou à forte dimension patrimoniale. Ces désignations excluent d'emblée beaucoup de territoire dont les caractéristiques ne répondent ni à l'une ni à l'autre de ces désignations.

La compréhension du paysage par les fonctionnaires

Le paysage ne semble pas traité ni compris de la même manière d'un ministère à l'autre. Ceci peut s'expliquer notamment par le caractère transversal du paysage et par la diversité des manières qu'ont les différents ministères d'aborder le paysage en fonction de leurs champs de compétence. De plus, leurs Lois respectives n'en parlent pas ou ont une certaine définition de celui-ci. Par exemple, pour l'un des répondants représentant le MDDELCC, les impacts sur le paysage ne s'inscrivent pas spontanément dans les impacts sociaux. Sa position change cependant en cours d'entretien pour affirmer finalement qu'« *il y a quand même des choses qui sont à la fois environnementales et sociales* » (CME3).

Un répondant représentant le MAMOT a mentionné que certains impacts sociaux étaient moins traités par son ministère : « [...] *y a des choses qui nous touchent moins, par exemple au niveau des impacts culturels, c'est sur ça nous touche moins un peu* » (RMAMO22). Or, si, pour ce ministère, le paysage doit être compris via sa dimension culturelle, il est fort probable que les fonctionnaires qui y œuvrent n'abordent pas le paysage dans leurs analyses au cours des processus d'évaluation environnementale.

Or, selon sa compréhension du paysage, le fonctionnaire d'un ministère peut se concentrer uniquement sur la (ou les) dimension (s) du paysage qui colle(nt) le mieux à son champ d'expertise. La valeur accordée au paysage et à ses dimensions diffère ainsi d'un acteur public impliqué dans l'ÉE à l'autre. Ainsi, le caractère transversal du paysage qui est à la fois dans le champ du social et dans le champ de l'environnement représente pour l'instant un vrai défi pour les analystes appelés à intervenir dans le processus d'ÉE. L'analyse en silo, c'est-à-dire le fait que chacun doit intervenir dans le strict cadre des compétences de son ministère, tend à retirer par exemple les dimensions culturelles du paysage lors des décisions d'aménagement du territoire encadré par le MAMOT. De même, les dimensions sociales du rapport des populations à leur environnement à travers le paysage sont difficiles à aborder pour le MDDELCC. Même pour les analystes du ministère de la Culture et des Communications, qui reconnaissent pourtant la diversité des dimensions culturelles et sociales du paysage, le cadre légal dans lequel ils doivent manœuvrer diminue l'efficacité et l'intensité de la prise en compte du paysage dans leurs analyses, et ce malgré le désir de mieux l'intégrer mentionné par certains individus appelés à intervenir dans l'ÉE (comm. pers. représentants du MCC).

Le paysage : une réoccupation malgré tout de plus en plus présente

Quelques répondants (5) ont mentionné que la pratique a connu, connaît et connaîtra des changements à l'égard de l'évaluation des impacts de paysage. Une plus grande importance devrait lui être accordée. Au BAPE et au MDDELCC, on note déjà le développement d'une expertise à l'interne, soit par l'arrivée de nouvelles ressources humaines dotées de connaissances en la matière, soit par l'acquisition d'expériences et de savoirs par le personnel en place.

Pour l'un des répondants du MCC, la valorisation croissante accordée aux impacts sociaux dans l'évaluation environnementale serait, entre autres, occasionnée par le paysage. Autrement dit, le paysage, constituant un enjeu central dans certains projets, aurait servi d'élément déclencheur pour les fonctionnaires à l'égard d'une certaine prise de conscience de la valeur des impacts sociaux et de l'importance de leur analyse dans les évaluations environnementales. Aussi note-t-il que les projets où le paysage ressort comme un enjeu d'ampleur sont souvent les projets les plus contestés.

Les défis ou difficultés

Quelques participants ont soulevé le fait qu'évaluer les impacts sur le paysage était difficile. Les principales causes qui ont été suggérées par quelques-uns d'entre eux seraient les suivantes :

La *dimension plus abstraite et subjective du paysage* fait référence au fait que le paysage est un construit social fondé notamment sur des sensibilités propres à chaque communauté, voire à chaque individu. Considérant que les différentes relations entre les dimensions matérielles (physiques et fonctionnelles) et immatérielles (sensibles et symboliques) du paysage forment le paysage et que ces relations ne sont pas immuables, on peut affirmer que le paysage porte des valeurs locales et culturelles et qu'il reflète une mémoire. Ce qui signifie que, lorsque viendra le temps d'analyser les impacts potentiels, le ressenti et l'œil de l'expert externe ne seront pas les mêmes que celui qui habite le paysage.

La dimension sensible du paysage est bien plus difficile à qualifier et à mesurer que ne peuvent l'être ses dimensions matérielles. Les propos entendus montrent que, du fait de ses dimensions immatérielles plus complexes à évaluer, le nombre d'études s'étant penchées sur le sujet au Québec lors des ÉE de grands projets est peu élevé, occasionnant un *manque d'objectivité scientifique*.

L'absence de cadre légal définissant clairement le paysage est une réalité qui a été discutée par plusieurs des répondants. Pour l'un des répondants, le manque d'objectivité scientifique serait à l'origine de cette troisième difficulté, puisque cela ferait partie de l'ordre des choses. La réglementation ne peut se faire qu'à partir du moment où un certain nombre d'études concordent et offrent les grandes lignes d'orientations.

L'absence de réglementations, de guides et d'outils portant sur l'analyse des impacts de paysage a été nommée comme un manque. En effet, ces outils seraient peu présents ou mériteraient de grandes améliorations. À ce sujet, quelques répondants ont mentionné que leurs capacités à traiter des questions de paysage étaient limitées en fonction du cadre légal et officiel. Pour l'un d'entre eux (CME2), le statut public ou privé des lieux joue un rôle important dans l'évaluation de l'impact paysager. Pour d'autres répondants, issus du ministère de la Culture et des Communications, les limites établies par la loi sont claires, mais elles leur laissent trop peu de pouvoirs et de marge de manœuvre :

« Il faut prendre une position commune puis pour pouvoir dire quelque chose de commun et pouvoir fixer les limites qui sont les nôtres, parce qu'on pourrait avoir beaucoup de connaissances sur les paysages, mais on n'est pas habilité nécessairement par la loi pour aller dire ça. Donc il y a toujours cette, cette. Parce qu'il y a la question des enjeux réels, mais il y a aussi la question de notre capacité. Nous, on a une loi, donc on applique la loi. C'est la loi, c'est le législateur donc, les élus à l'Assemblée nationale ont décidé que c'était là qu'elle s'arrêtait la ligne, par rapport au paysage, bien, même si on est zélé comme fonctionnaire, c'est, c'est là la ligne ».

On mentionne donc le paysage dans les avis et on écrit des recommandations en la matière, mais les fonctionnaires ne peuvent bloquer un projet en raison du paysage. L'un des répondants croit que l'absence de réglementation conduit à une considération moindre pour le paysage :

« Mais ça va être plus au niveau paysage ou patrimoine, quand ce n'est pas des éléments du patrimoine protégé où l'on demandait, disons tels ou tels éléments.

Mais souvent ça ne sera pas, ça ne sera pas considéré [par le ministère de l'Environnement] ».

Filière éolienne et hydro-électricité

Lors des entretiens, certains répondants ayant traité de paysage ont associé la filière éolienne à cet enjeu. Selon trois d'entre eux, les promoteurs éoliens auraient souvent négligé le paysage québécois dans leurs projets, surtout dans les premiers parcs d'éoliennes ayant vu le jour. Ces projets peuvent être compris comme des expériences et des exemples à ne pas renouveler.

Concernant la filière hydro-électrique, le renouvellement d'expérience a été critiqué par deux des participants qui interrogent l'évaluation des impacts sur le paysage dans le cadre des projets dirigés par Hydro-Québec. Selon eux, le paysage, comme la majorité des impacts sociaux potentiels, semble inévitablement déprécié face à l'importance accordée à l'égalité du service fourni à l'ensemble des Québécois, et dans les temps :

« ... s'il a besoin de passer une ligne, il passe une ligne. Oui, il va avoir une étude d'impact, mais il a besoin de passer une ligne, il passe une ligne ».

Ce questionnement en amène un autre, soit celui de la valeur même du processus d'ÉE pour les projets d'Hydro-Québec. S'il en est ainsi pour la société d'État, est-ce semblable chez d'autres promoteurs ? Certains impacts pèsent-ils un poids différent selon qui est le promoteur derrière le projet ?

Enfin, pour certains fonctionnaires entendus, le paysage est rendu là où l'environnement était il y a 20 ans. Suggérant un vrai retard dans les capacités à inclure véritablement le paysage dans l'ÉE.

Conclusion

Le paysage semble pour l'instant un enjeu difficile à prendre en compte dans le processus d'ÉE. L'absence de cadre légal clair et surtout transversal ainsi que l'obligation pour les fonctionnaires de s'en tenir à leur législation propre sont sans doute deux freins importants. S'ajoutent à cela la compréhension parfois difficile des différentes dimensions du paysage, les habitudes reliées aux façons de mener des études d'impacts et la difficile articulation entre le social et l'environnement qui peuvent sans doute être nommées comme des causes possibles. Il ne faut pas non plus minimiser le manque de ressources en temps et en effectifs qui sont souvent nommés et qui, pour analyser des enjeux complexes tels que le paysage, posent un vrai problème.

Références

- Berque A. 1995. *Les raisons du paysage de la Chine antique aux environnements de synthèse*, Hazan, Paris
- Berque, A., Aubry, P., Danadiou, P., Laffage, A., Le Dantec, J.-P., Luginbühl, Y., 2006. *Mouvance II, du jardin au territoire, soixante-dix mots pour le paysage*, Paris : Éditions de la Villette, 120 p.
- Estevez, B., Domon, G., Lucas, É. 2000. Contribution de l'écologie du paysage à la diversification des agroécosystèmes à des fins de phytoprotection, *Phytoprotection*, 81 (1) 1-14.
- Luginbühl, Y., 2007. « Pour un paysage du paysage », *Économie rurale*, no 297-298, 23-37
- Naveh, Z. 2001. Major premises for a holistic conception of multifunctional landscapes, *Landscape and urban planning*, 57, 269-284.
- Paquette, S., Poullaouec-Gonidec, P., Domon, G. 2005. *Le paysage, une qualification socioculturelle du territoire*, Revue de culture matérielle, 62. <http://journals.hil.unb.ca/index.php/MCR/rt/prINTERfriendly/18061/21934>
- Poullaouec-Gonidec, P. 2013. « Projet de paysage et modernité », *Québec français*, Numéro 169, pp. 56-58.
- Ruiz, J., 2009. *Réintroduire la multifonctionnalité des paysages en zone d'intensification agricole : contribution des approches intégrées en écologie du paysage*. Thèse de doctorat en aménagement option planification et environnement, Université de Montréal, 237 p.
- Tress, B. et Tress, G., 2001. Capitalising on multiplicity : a transdisciplinary system approach to landscape research, *Landscape and urban planning*, 57, 143-157.