

Comprendre les liens entre les enjeux et repérer les différents points de vue : une étude de cas

**Projet de recherche ATISÉE
(Analyse territoriale des impacts sociaux en évaluation environnementale)**

Geneviève Brisson (dir.)

UQAR

2019

Auteurs :

Geneviève Brisson, LI. B. Ph. D., Université du Québec à Rimouski

Valérie Jean, M. Dév. Régional, Université du Québec à Rimouski

Ce document a été réalisé dans le cadre du projet de recherche ATISÉE (Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale) dirigé par Geneviève Brisson, professeure-chercheure à l'Université du Québec à Rimouski. Ce projet de recherche a bénéficié d'une subvention du CRSH (Conseil de recherche en sciences humaines du Canada).

Pour citer ce document :

Brisson, G. (dir.) (2019). *Comprendre les liens entre les enjeux et repérer les différents points de vue : une étude de cas : projet de recherche ATISÉE (analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale)*, Rimouski, Québec : Université du Québec à Rimouski, disponible sur le site EE@uqar.ca.

Introduction

Effectuer l'analyse d'un projet sur la base des enjeux qu'il soulève implique de s'intéresser aux différents points de vue exprimés par les acteurs du milieu. Ces acteurs (citoyens, groupes, élus, etc.) développent des arguments qui leur permettent de répondre aux enjeux qu'ils considèrent importants. Le partage des points de vue qui est un moment clé de l'analyse par enjeu¹ est précédé de la compréhension des arguments utilisés par les différents acteurs pour en parler. Les enjeux qui sont exprimés révèlent des visions du monde, des aspirations de développement, des connaissances, des valeurs qu'il est crucial de comprendre et de considérer.

La littérature sur le sujet démontre que le portrait de controverse est un bon moyen pour mettre à jour les logiques d'action qui sous-tendent les différents points de vue. Cette technique vise dans un premier temps à identifier les arguments utilisés associés aux points de vue en présence, et dans un second temps à comprendre leur logique d'action².

Nous proposons, à travers une étude de cas (projet de prolongement de l'autoroute 20 entre Trois-Pistoles et Bic), de comprendre les arguments utilisés par un groupe de citoyens pour parler des enjeux associés au projet et considérés cruciaux à leurs yeux. Afin de montrer une diversité de point de vue, nous mettons en parallèle des arguments qui expriment des points de vue divergents qui ont aussi été soulevés dans le milieu à l'égard de ce projet.

Nous avons ajouté des informations utiles à la compréhension du dossier et à la controverse dont il a fait l'objet. Dans cette optique, le document débute par un historique du dossier relié à ce projet et quelques moments importants permettant de mieux le comprendre.

¹ Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Taghi Farvar, M., Kothari, A., Renard, Y., (2009). *Partager le pouvoir. Cogestion des ressources naturelles et de gouvernance partagée de par le monde*, IIED et UICN/CEESP/TGER, Cenesta, Téhéran.

² Bilodeau, A., Lapierre, S. et Y. Marchand, (2003). *Le partenariat : comment ça marche? Mieux s'outiller pour réussir*, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, Direction de santé publique, 20 pages. En ligne : <https://rqvvs.qc.ca/documents/file/parteneriat-comment-ca-marche.pdf>

Prolongement de l'autoroute 20 entre Trois-Pistoles et Bic : Historique et quelques faits saillants

Le prolongement de l'autoroute 20 de Cacouna à Rimouski est un projet du ministère des Transports depuis plusieurs décennies³. À ce jour, les portions entre Cacouna et Trois-Pistoles et entre Bic et Rimouski ont été complétées. Le dernier tronçon, soit celui entre Trois-Pistoles et Bic représente cependant un défi de taille, car il est problématique tant sur le plan technique (une topographie accidentée et une rivière difficile à franchir), environnemental (présence de plusieurs rivières et proximité d'un parc de conservation), qu'humain (le projet ne fait pas l'unanimité notamment à Trois-Pistoles et à Bic⁴). Les deux principales justifications du projet par le ministère des Transports sont l'amélioration de la sécurité routière et le renforcement de l'économie régionale.

Depuis la fin des années 80, le projet du prolongement l'autoroute 20 revient périodiquement à l'avant-scène. Il a fait l'objet d'annonces publiques à répétition souvent reliées aux périodes électorales. Par contre, l'avis de projet pour le prolongement de l'autoroute entre Trois-Pistoles et Bic (déposé par le ministère des Transports en avril 2007), et la directive émise un mois plus tard par la Direction des évaluations environnementales représentent le début plus officiel de la procédure d'ÉEIE. Néanmoins, ces étapes sont restées des moments plus obscurs pour les citoyens. Le projet ayant cheminé sans que le milieu en soit vraiment informé.

En 2010, le projet refait surface de manière plus affirmée dans l'espace public. Les citoyens ont alors du mal à comprendre ce que cela signifie. Est-ce le signe que le projet se fera sous peu? Est-ce simplement une répétition des annonces passées? Les rumeurs vont bon train. Les informations ne filtrent pas l'espace public. Des citoyens apprennent par d'autres que certains groupes d'acteurs sont rencontrés, notamment des agriculteurs et des élus.

³ Demers-Renaud, M., 2018. *Prolongement autoroutier et route touristique : enjeux relatifs au prolongement de l'autoroute 20 sur la route des navigateurs dans le Bas-Saint-Laurent*, mémoire de maîtrise présenté à la faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 125 pages.

⁴ À Trois-Pistoles, une vigile citoyenne nommée «*Le pont de la 20 ça tient pas debout*», s'oppose au projet et notamment à la portion relative au pont qui devrait enjamber la rivière Trois-Pistoles <https://vigilecatientpasdebout.wordpress.com/>
À Bic c'est un groupe de citoyens portant le nom de «Regroupement citoyen pour la protection du territoire Bic-Saint-Fabien» qui a pris forme en 2010.

«Des consultations se sont tenues au printemps 2011 (par le promoteur) pour présenter le travail réalisé alors et recueillir les commentaires des parties intéressées en vue de les intégrer à l'étude d'impact».⁵ Lorsque ces consultations sont annoncées dans les municipalités concernées par le projet, trop de rumeurs et trop d'informations parallèles ont eu le temps de remonter dans l'espace public. Dans les secteurs de Bic et de St-Fabien, un groupe de citoyens inquiets nouvellement formé distribue par envoi postal une invitation à tous les résidents afin que ceux-ci se rendent à la consultation prévue dans leur municipalité. Les salles sont vite bondées. Le promoteur n'avait pas prévu cet afflux de participants, une certaine désorganisation règne, pas assez de chaises, pas de vrai moment prévu pour entendre tous les citoyens.

Très rapidement, les citoyens présents constatent que le projet est plus avancé qu'ils ne le pensaient. Sur les murs de la salle, ils peuvent y voir le tracé privilégié par le ministère des Transports. C'est à ce moment qu'ils comprennent les enjeux potentiels pour leur territoire. Beaucoup de questions sont posées par les participants, beaucoup d'inquiétudes sont manifestées, mais peu de réponses sont données par les représentants du ministère. Les experts présents ne prennent aucune note lorsque les citoyens parlent, et la séance n'est pas enregistrée. La légitimité de cette consultation est remise en cause, et pour plusieurs citoyens la question qui se pose est la suivante : pourquoi consulter les gens si la décision de l'emplacement du meilleur tracé est déjà prise?

Le groupe de citoyens s'organise et devient le *Regroupement citoyen pour la protection du territoire Bic/Saint-Fabien*. Ces citoyens s'informent, demandent une rencontre auprès des responsables du projet au ministère des Transports, lisent le schéma d'aménagement de la MRC du territoire concerné. Ils réfléchissent aux enjeux du projet, à ce qu'ils ne veulent pas perdre, à ce qu'ils considèrent comme important dans le territoire et pour la communauté.

Entre 2010 et 2012, le regroupement citoyen se rencontre régulièrement, il est actif dans les médias et auprès des élus locaux, au point de devenir un acteur incontournable pour le ministère des Transports. En 2011, la Direction de l'environnement et de la recherche du ministère des Transports devient responsable du dossier et celle-ci rencontre à deux reprises le regroupement citoyen. À leur demande, le regroupement citoyen est invité à commenter les critères qui seraient retenus pour la réalisation de l'étude d'impact. En mai 2013, ce dernier remettra au

⁵ <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/projets/reseau-routier/projets-routiers/BSL-Gaspesie-IDLM/aut20-cacouna-rimouski/Pages/autoroute-20.aspx>

ministère des Transports ses commentaires qui ne donneront pas lieu à d'autres échanges. L'étude d'impacts n'est pas complétée à ce jour, selon le ministère des Transports et sur le site du ministère il est mentionné que diverses activités sont réalisées afin que le projet réponde aux préoccupations des citoyens et des divers intervenants⁶.

⁶ « La réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement constitue la première étape de conception d'un projet routier. Elle consiste à élaborer divers scénarios d'aménagement afin de répondre aux besoins et aux contraintes. Cette étape comprend, entre autres, l'inventaire et l'analyse des composantes biophysiques, humaines et économiques du milieu récepteur qui sont susceptibles d'être touchées par le projet. L'analyse des données recueillies lors de l'inventaire permet de définir les enjeux et les impacts appréhendés du projet qui orienteront le choix d'une solution. De façon plus précise, le Ministère réalise actuellement diverses activités afin de s'assurer que le projet routier permettra d'améliorer l'efficacité du réseau de transport et la sécurité routière tout en répondant aux préoccupations des citoyens et des divers intervenants du milieu ». <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/projets/reseau-routier/projets-routiers/BSL-Gaspesie-IDLM/aut20-cacouna-rimouski/Pages/autoroute-20.aspx>

Les enjeux soulevés par le *Regroupement citoyen pour la protection du territoire Bic/St-Fabien* : comprendre les arguments et repérer les différents points de vue

Nous proposons de regarder plus attentivement les enjeux qui ont été soulevés par le regroupement de citoyens. Afin de comprendre la nature des arguments mentionnés, nous avons porté une attention au discours lui-même, à la manière dont les enjeux étaient souvent liés ensemble, aux différentes échelles de territoire auxquelles ils réfèrent. Cette attention est importante pour une bonne compréhension des enjeux soulevés par les acteurs du milieu. En effet, cette lecture permet de constater que très souvent, ces enjeux ne répondent pas au découpage logico-analytique d'une étude d'impacts⁷. Elle met en évidence néanmoins des logiques qui participent à la construction des points de vue.

Afin de présenter à la fois la complexité d'un discours sur les enjeux (la façon dont les enjeux peuvent être reliés entre eux et les différentes échelles de territoire auxquelles ils renvoient) et certains points de vue divergents qui étaient présents, nous avons d'une part été attentifs aux enjeux soulevés par le regroupement citoyen, et aux arguments qu'ils ont utilisés. Puisque ce regroupement est celui par lequel la controverse entourant ce projet a pris forme, nous avons porté une attention à l'ensemble de leur discours permettant de mieux comprendre la manière dont les enjeux étaient compris⁸. Dans un second temps, afin de rendre compte d'une pluralité de points de vue, nous avons mis en parallèle dans un

⁷ La citation suivante montre cette différence de logique :

«Nous comprenons que pour des fins d'analyse il est plus simple de séparer la dimension humaine de la dimension économique. Par ailleurs, nous souhaitons que le lien entre les deux fasse partie intégrante de l'analyse. En effet, il ne pourrait être envisageable de détacher la dimension économique de l'enjeu «qualité de vie», de même que l'enjeu récréotouristique ne saurait être détaché de l'enjeu paysage. Ces considérations sont importantes, car toute analyse qui n'arriverait pas à lier profondément les différents enjeux les uns aux autres, ne pourrait prétendre rendre compte avec justesse des impacts réels de ce projet sur le territoire et sur les communautés qui l'habitent» (tiré du document *Analyse des critères retenus à ce jour par le ministère des Transports pour l'évaluation des impacts environnementaux du projet de prolongement de l'autoroute 20 entre Trois-Pistoles et Bic*, réalisé par le *Regroupement citoyen pour la protection du territoire Bic/St-Fabien* et remis au ministère des Transports en 2013).

⁸ Le *Regroupement citoyen pour la protection du territoire Bic/St-Fabien* a produit des documents (correspondances aux élus, article dans le Devoir) <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/326660/prolongement-de-l-autoroute-20-dans-le-bas-saint-laurent-l-amenagement-du-territoire-en-pleine-deroute> Ils ont aussi écrit un argumentaire détaillé sur la base des enjeux du projet ainsi qu'un mémoire (cité plus haut) portant sur l'analyse des critères proposés par le ministère des Transports pour l'étude d'impact. De plus, des articles ont traité du projet de prolongement de l'autoroute dans les journaux régionaux où le regroupement citoyen y avait été interrogé à quelques reprises. C'est sur la base de l'ensemble de ce qui a été dit par ce regroupement dans ces divers documents que nous proposons de regarder les enjeux et les arguments utilisés pour parler de ces enjeux.

paragraphe plus succinct, un ou des points de vue divergents qui ont été exprimés par d'autres acteurs à l'égard des mêmes enjeux lors des séances de consultation ou dans l'espace public, notamment les médias.

Note : Pour mettre en oeuvre un portrait de controverse complet, il faudrait également repérer et comprendre l'ensemble des arguments utilisés par les autres acteurs du milieu. Ce qui suit est donc un portrait partiel des points de vue exprimés, puisqu'il s'intéresse plus spécifiquement aux arguments du regroupement citoyen ayant fait controverse. Nous ne prétendons pas exposer ici l'ensemble des arguments utilisés par les uns et par les autres dans ce dossier.

Des enjeux compris différemment pour des acteurs d'un même territoire : lecture d'une controverse

Préserver un espace agricole dynamique

Pour le regroupement citoyen, la **préservation de l'espace agricole** était reliée à la fois avec un **enjeu économique** (maintien d'une agriculture dynamique sur le territoire), et un enjeu **patrimonial**. Économiquement, cet espace agricole était jugé primordial puisque les terres du territoire pressenti pour le tracé de l'autoroute étaient classées comme étant les meilleures terres de la région. L'agriculture pratiquée sur ces terres était jugée dynamique par la MRC⁹ ce qui, aux yeux du regroupement citoyen devait être considéré avec attention. De plus, le paysage agricole était constitutif du **paysage valorisé**. Les terres dont il était question avaient en effet conservé leur patron emblématique de champs laissant voir les anciens découpages de lots ce qui avait une valeur culturelle et rejoignait ici **l'enjeu du paysage**. Plus largement, cet enjeu faisait aussi référence à la **souveraineté alimentaire** nouvellement promue par le gouvernement. Ce qui était apparu en cours de mobilisation citoyenne, c'était la défiance des citoyens à l'égard de ce qu'ils considéraient une incohérence du gouvernement qui d'un côté était promoteur d'une autoroute sur des terres agricoles et en même temps défenseur d'une politique de souveraineté alimentaire. Un **enjeu politique** était donc apparu en filigrane. De plus, l'enjeu de souveraineté alimentaire était défendu en tant que modèle de développement. Un enjeu plus global lié au **développement durable ancré dans le territoire** était donc sous-entendu.

Point de vue divergent

Pour un élu, maire d'une municipalité caractérisée par plusieurs érablières et préfet de la MRC, il était moins problématique de traverser des terres agricoles que des érablières (cela aurait pu être le cas avec un tracé situé plus au sud du territoire qui aurait alors passé dans la municipalité dont il était le maire). L'enjeu de valorisation des terres agricoles et des activités agricoles avait pour lui un poids plus relatif. Pour l'UPA et des agriculteurs locaux, il allait de soi que la préservation d'une agriculture dynamique était cruciale. Cependant, la prise de position

⁹ MRC Rimouski-Neigette, 2009 mise à jour en 2017. *Schéma d'aménagement et de développement*.

critique face au projet était limitée principalement à cause des ententes financières entre certains agriculteurs et le MTQ reliées à l'expropriation de bandes de terre pour l'implantation de l'autoroute.

L'enjeu du paysage pour le développement du territoire

L'enjeu du paysage était relié à plusieurs autres enjeux, notamment le maintien d'un **patrimoine rural riche** et de la **qualité du cadre de vie**. Dans ce contexte, **l'intégrité visuelle** du paysage et les **repères identitaires** de toutes natures faisaient du paysage un élément structurant de leur milieu qu'ils jugeaient essentiel pour la qualité de vie globale des résidents. En même temps, l'enjeu paysager était aussi relié à l'enjeu **du maintien de la vitalité touristique du milieu**, car le paysage était considéré comme le principal atout du territoire. Selon ces citoyens, une autoroute était synonyme d'une «cicatrice paysagère», les viaducs inclus au projet étaient perçus comme étant totalement incompatibles avec leur paysage, et finalement le projet était considéré comme étant inacceptable pour ce territoire. De plus, lié à cet enjeu de vitalité touristique du secteur, c'était la vitalité même de plusieurs petits commerces villageois dont il était également question, et donc finalement l'enjeu paysager était inséparable de l'enjeu du maintien de la **vitalité socio-économique du village** dans son ensemble. Il y avait aussi derrière ces arguments un enjeu sous-jacent, celui du paysage comme **bien commun** dont les citoyens se sentaient responsables. L'inquiétude relative aux conséquences irréparables et irréversibles du projet était largement ressentie et c'est en termes de responsabilité que ces citoyens pensaient et formulaient leurs objections au projet.

Point de vue divergent

À contrario, d'autres citoyens affirmaient qu'une autoroute était un atout touristique. Dans ce cas, l'enjeu paysager était également associé à l'enjeu touristique, mais le passage d'une autoroute était envisagé à travers l'augmentation des vues en plongée sur ce paysage exceptionnel. Le projet d'autoroute était donc envisagé favorablement par rapport à l'enjeu paysager. L'articulation entre l'enjeu paysager et l'enjeu touristique n'était donc plus la même et les arguments retenus pour la compréhension des enjeux différaient. On comprend aussi que les impacts appréhendés ne pouvaient être les mêmes pour les tenants de l'une ou l'autre des argumentations.

Maintenir la qualité de vie et le bien-être des résidents

Un autre enjeu soulevé était celui du **maintien de la qualité de vie et du bien-être dans son ensemble**. Outre le lien qu'ils faisaient entre qualité du paysage et qualité de vie, les citoyens étaient très inquiets notamment des nuisances sonores. Leur connaissance du territoire leur faisait dire que le tracé actuel sur un plateau en contrebas d'une muraille allait permettre au son de s'amplifier considérablement. De même, les conditions régulières d'humidité allaient augmenter cet effet. Mais plus encore, ces citoyens ont aussi mis en doute les méthodes de calcul du bruit utilisées par le promoteur. Notamment, ils ont insisté sur le fait que ce calcul était en partant non valide à leurs yeux, car les experts considéraient un seuil à partir duquel le bruit était jugé acceptable, mais ne prenaient pas en compte le fait qu'au départ il n'y avait aucun bruit de route dans ce secteur. L'**enjeu** pour ces citoyens était celui de **conserver une ambiance sonore indissociable de la qualité de vie et du bien-être des résidents**. Autrement dit, **ils jugeaient important de ne pas dégrader un milieu pour l'instant exempt de nuisance sonore**.

Des points de vue divergents

Pour d'autres citoyens qui habitaient sur la route 132 très achalandée en période estivale, ce projet allait permettre de diminuer les nuisances sonores à proximité de leurs résidences. Pour eux, ce projet était vu comme une amélioration de la qualité de leur milieu de vie. Pour d'autres enfin, la qualité de vie et le bien-être passaient par l'arrivée de cette infrastructure routière qui devait, à leurs yeux, apporter plus de sécurité et de commodité, deux critères liés ici à la qualité de vie et au bien-être.

Préserver l'intégrité de l'environnement

La protection de l'environnement de ce territoire (traversé par deux rivières) était un enjeu important pour ce secteur contigu à un parc national de conservation. L'idée pour ces citoyens était de protéger le territoire comme un tout, indépendamment des limites du parc. En effet, ils comprenaient l'importance du parc en tant que territoire protégé et argumentaient que les limites du parc étaient forcément arbitraires et que le territoire contigu avait une **valeur potentiellement aussi grande que le territoire compris dans le parc**. Dans cette optique, il y avait lieu d'imaginer que le territoire contigu au parc puisse éventuellement faire l'objet d'une protection en tant que territoire habité patrimonial exceptionnel. Cela permettrait d'assurer la mise en **valeur du paysage**, la **protection du territoire naturel**, le **maintien des activités existantes** tout en **contrôlant certaines activités agricoles** (il y avait eu par le passé un projet de développement porcin sur le territoire qui avait profondément divisé la population et des projets éoliens prévus pour le Bas-Saint-Laurent qui étaient perçus comme une menace). De plus, le **maintien de l'intégrité de l'environnement** était considéré comme étant indissociable de **l'enjeu touristique**, car le principal atout touristique demeurait la qualité globale du territoire.

Point de vue divergent

Pour les représentants du parc (SÉPAQ) cette autoroute était le moyen d'éloigner la circulation à proximité du parc, peu importe le tracé, pour autant que cela permettait de diminuer la circulation à proximité des limites du parc. Les arguments de préservation de l'intégrité écologique n'étaient invoqués que pour le territoire du parc, et non pour les zones contiguës. D'une certaine manière, leur position n'était pas en complète opposition avec celle du Regroupement citoyen.

Assurer un environnement politique et institutionnel transparent et juste: la légitimité du projet

Enfin, la **légitimité même du projet était remise en cause** et ces citoyens contre argumentaient les deux principales justifications du projet, soit la sécurité routière et le soutien de l'économie régionale. Le regroupement citoyen avait totalement remis en cause la justification du projet basée sur l'amélioration de la sécurité routière, et ce pour plusieurs raisons. La première tenait à la nature du projet proposé. L'autoroute dont il était question était une autoroute à 2 voies et non 4 comme cela est d'usage. Ainsi, en référence au tronçon déjà existant entre Bic et Mont-Joli où plusieurs accidents mortels avaient eu lieu, ils mentionnaient que ce projet entre Trois-Pistoles et Bic ne pouvait se targuer de représenter une option sécuritaire. De plus, la sécurité reliée au tracé proposé était remise en cause, car la connaissance que les citoyens avaient du secteur leur permettait d'affirmer que des bancs de brume, des vents violents, des tempêtes de blizzard et donc des conditions routières potentiellement très dangereuses seraient inévitables avec ce tracé. Pour que la justification de sécurité soit envisagée par ces citoyens, il aurait fallu qu'un tout autre tracé puisse être documenté ce que le promoteur n'avait pas fait. Ici, une fois de plus, le doute s'est installé chez ces citoyens et une réelle remise en question du travail effectué par le promoteur était en jeu. De plus, le soutien sans réserve du projet par les élus locaux, et certaines incohérences du tracé avec le schéma d'aménagement de la MRC contribuaient à diminuer la crédibilité des élus locaux relativement à ce projet. Pour ces citoyens, cela mettait en évidence **l'aspect politique du projet**. De plus, la corrélation entre autoroute et développement qui avait historiquement fait partie du discours politique n'était plus soutenue par ces citoyens. **L'enjeu du développement économique régional ne passait plus par la construction d'une autoroute. Au contraire, le projet était perçu comme un frein aux atouts économiques tant locaux que régionaux.** Il y avait derrière cette argumentation, une tout autre logique et donc une **opposition face à un certain modèle de développement proposé** qui ne faisait plus l'unanimité. Un **nouvel enjeu** apparaissait ainsi, il s'agissait d'avoir la **possibilité d'imaginer d'autres modèles de développement**, et d'arrimer ces réflexions avec **l'enjeu global de développement durable**.

Points de vue divergents

La remise en cause de la légitimité du projet et de ses impacts positifs sur le développement de la région n'était pas partagée par tous les citoyens. À cet égard, l'historique politique des promesses électorales en région a fait en sorte que ce projet était sur la table depuis plus de 40 ans. Pour certains citoyens (parfois les plus âgés), il était aberrant de s'opposer à ce projet tant attendu. Peu importe le tracé, l'enjeu était la

reconnaissance par le gouvernement de l'importance de leur région qui se traduisait par l'investissement consenti pour cette autoroute. Pour la chambre de commerce, cette autoroute était considérée indispensable au développement économique de la région. Tous les citoyens avaient à cœur le développement de leur collectivité, mais les arguments devant être retenus pour y parvenir reposaient sur des bases différentes.

Mieux faire les choses pour permettre l'analyse sur la base des enjeux

Une plus grande transparence

Comme le préconise la modification apportée au régime d'autorisation (2018), favorisant une plus grande transparence dès l'amont des projets, les étapes préliminaires gagnent à être clairement lisibles pour l'ensemble des citoyens. Il convient d'éviter les tractations et les rencontres particulières qui donnent l'impression que des arrangements se font dans l'ombre dans le but de faire passer le projet par la suite, sans réelle discussion ouverte avec le public. La consultation aurait dû être réalisée bien en amont dans l'historique du projet, avant que le tracé privilégié ne soit retenu. De plus, le contexte social aurait pu être davantage analysé, il aurait été avisé que les responsables du projet aient été davantage au fait des prises de position citoyennes par le passé, de la capacité du milieu à se mobiliser. Enfin, il aurait été essentiel que la consultation menée en 2011 puisse répondre aux questions posées. Les trous dans les informations données, et certaines incohérences entre le projet et le schéma d'aménagement de la MRC ont vite donné lieu à une réelle méfiance de la part de plusieurs citoyens. Une méfiance qui devra être apaisée pour toute analyse éventuelle du projet sur la base des enjeux.

Réactualiser le contexte du projet

Dans le cas d'un projet qui avance par à-coups et dont les étapes sont sans cesse distantes dans le temps les unes des autres, il serait judicieux de refaire un vrai travail de contextualisation du milieu et notamment avec une pluralité d'acteurs du territoire afin d'actualiser la connaissance du milieu qui peut avoir changé. Car, un des problèmes de l'analyse de ce projet est que les délais relatifs aux étapes du projet sont extrêmement longs. À ce jour, l'étude d'impacts n'est pas complétée et le projet a, une fois de plus, été remis à plus tard faute d'argent. Ces délais ne sont pas sans causer de sérieux problèmes de légitimité. En effet, les enjeux relatifs à un projet peuvent changer, car les contextes humains,

environnementaux, économiques, culturels changent et le travail initié des années plus tôt finit par perdre de sa légitimité. Autrement dit, une analyse sur la base des enjeux d'un projet doit constamment être remise à jour avec les différents acteurs.

Par exemple, alors que les projets d'infrastructures majeures, dont les autoroutes, répondaient il y a quelques décennies, aux modèles de développement soutenus par une majorité de citoyens, cela n'est plus nécessairement vrai maintenant. Dans le cas du prolongement de l'autoroute 20, qui a souvent été utilisé comme argument électoral, l'attrait politique s'est potentiellement amenuisé. Les considérations environnementales sont devenues plus présentes pour les citoyens, et les aspirations de développement peuvent prendre d'autres chemins que celui de projets d'infrastructures majeures.

Conclusion

Le projet du prolongement de l'autoroute 20 entre Trois-Pistoles et Bic montre qu'il y a eu une controverse entourant la pertinence de ce projet et ses conséquences potentielles pour le territoire et sa communauté. Comme nous l'avons vu, l'historique du projet et la façon dont certains événements ont été vécus par des citoyens ont contribué à cette controverse. Une attention portée aux arguments du regroupement citoyen a montré que ceux-ci traduisent une certaine compréhension du monde et de ce que devrait être le développement de leur milieu. Ils ont aussi mis en évidence une connaissance du territoire basée sur l'expérience qui nourrit leur argumentaire. Bien que ne répondant pas à l'organisation logico-analytique d'une étude d'impact classique, les arguments de ce regroupement citoyen sont légitimes et ne peuvent être passés sous silence. Cette attention aux enjeux et aux arguments montre également que les impacts socio-environnementaux peuvent être différents selon les points de vue qui sont défendus.

S'il devait être poursuivi, ce projet gagnerait à être analysé sur la base des enjeux, et ce notamment parce que sa légitimité reposera sur des enjeux qui ont possiblement changé depuis 40 ans. La pertinence du projet et la façon dont les tracés devraient être analysés passent par une véritable analyse des enjeux que le projet soulèverait s'il revenait à l'avant-scène. Un travail de concertation avec tous les acteurs du milieu serait alors essentiel à la légitimité du processus et du projet lui-même.

Annexe : Traiter des enjeux du projet dans une situation de controverse

Les arguments du regroupement citoyen s'étant opposé au projet de prolongement de l'autoroute 20 tel que proposé par le ministère des Transports, ont montré que ces citoyens avaient une vision de leur territoire, des caractéristiques qui selon eux devaient être valorisées, une position critique face à plusieurs élus et aux instances politico-administratives et des aspirations relatives au développement de leur territoire. À travers leur discours, ils ont mis de l'avant des arguments qu'ils considéraient comme étant importants pour répondre aux enjeux qu'ils soulevaient. Mais d'autres acteurs ont défendu des positions différentes et favorables au projet. Pour des enjeux similaires en apparence au départ, les arguments retenus par les uns et par les autres pouvaient être bien différents (situation de controverse). Ainsi, pour un même enjeu, les conclusions d'actions et les impacts appréhendés pouvaient être analysés différemment, selon les arguments retenus. Traiter des enjeux d'un projet ne peut faire l'économie de cette attention aux différents acteurs et aux différents points de vue qui existent à l'égard des enjeux soulevés. On ne peut jamais perdre de vue que les enjeux renvoient à des valeurs, à des visions du monde, à des aspirations qui sont légitimes. Celles-ci sont contextualisées et doivent être à jour au moment de l'analyse.

Le tableau qui suit propose une lecture des différents enjeux soulevés par le regroupement citoyen et par d'autres acteurs du territoire. Ce type de tableau peut servir à rendre lisibles les différents points de vue et les argumentaires de chacun. Il s'agit d'un outil de base pour une synthèse qui devra ensuite être discuté collectivement.

Le projet du prolongement de l'autoroute 20 entre Trois-Pistoles et Bic : synthèse des enjeux et points de vue

Enjeux	Mise en relation des points de vue	Compréhension de l'enjeu Les principaux arguments		Les éléments sensibles
Maintenir une activité agricole dynamique		Acteur Regroupement citoyen	Le maintien d'une agriculture dynamique est étroitement associé à l'intégrité des terres agricoles / cet enjeu est relié à la souveraineté alimentaire / l'activité agricole dynamique est aussi le reflet d'un patrimoine local valorisé qui se traduit par le paysage rural agricole	Intégrité totale des terres agricoles maintenue
		Acteur Élu d'une municipalité et préfet de la MRC	L'enjeu est reconnu, mais il est mis en concurrence avec celui de préserver les érablières situées plus au sud, les érablières sont envisagées comme une activité agricole à part entière	Maintenir l'intégrité des érablières privées situées au sud
		Acteur UPA et agriculteurs locaux	Le maintien d'une activité agricole dynamique est reconnue et souhaitée mais les ententes particulières et financières entre certains agriculteurs et le MTQ limitent la prise de position critique	La compensation financière dont bénéficieraient certains agriculteurs et les bons rapports avec le MTQ

Maintenir et valoriser la qualité du paysage		Acteur Regroupement citoyen	La qualité du paysage est assurée par le maintien de l'intégrité visuelle et globale du paysage envisagé comme cadre de vie ainsi que comme un patrimoine à protéger et principal attrait touristique . C'est l'intégrité qui fait la qualité valorisée et valorisable du paysage envisagé comme un bien commun	Intégrité visuelle du paysage global assurée par l'absence d'infrastructure majeure.
		Acteur Des résidents (notamment de Saint-Fabien)	La qualité du paysage est valorisée dans la mesure où le paysage est offert au regard des autres et notamment des touristes : ce sont les opportunités de vues en plongée qui donnent au paysage son intérêt / pas ou peu de lien avec le cadre de vie des résidents	Multiplication des vues en plongée sur le paysage à partir d'une autoroute
Assurer la qualité de vie et le bien-être des résidents		Acteur Regroupement citoyen	Ce qui est valorisé c'est le fait d'habiter dans un territoire tranquille où les nuisances sonores sont faibles , dans un village connecté à ses rangs , dans un environnement sain et beau	Intégrité globale du territoire / absence de bruit lié à une autoroute / capacité des résidents de relier à pied et à vélo les rangs à proximité du village sans que le territoire ne soit coupé par une autoroute

		<p>Acteur Des citoyens souvent plus âgés</p>	<p>La qualité de vie et le bien-être passent en partie par la reconnaissance du territoire par les autorités politiques en consentant des infrastructures qui valorisent le territoire et sont associées à la sécurité et à la commodité</p>	<p>Territoire desservi par une infrastructure routière fluide et moderne comme le sont d'autres régions</p>
		<p>Acteur Des citoyens qui vivent sur la route 132</p>	<p>La qualité de vie et le bien-être passent par l'éloignement de la circulation ce à quoi l'autoroute répondrait à leurs yeux</p>	<p>Éloignement de la circulation notamment lourde par rapport aux maisons situées à proximité de la route 132</p>
<p>Maintenir la vitalité touristique du territoire (enjeu ressorti à travers l'enjeu paysage)</p>		<p>Acteur Regroupement citoyen</p>	<p>La vitalité touristique passe par l'intégrité du territoire qui est associée à la qualité du paysage et à la tranquillité / village habité et vivant : ce sont les atouts touristiques</p>	<p>Territoire rural et villageois protégé / présence des petits commerces dans le village / écotourisme / absence d'infrastructure additionnelle dans le paysage rural</p>
		<p>Acteur Des citoyens souvent plus âgés</p>	<p>L'important est d'augmenter les possibilités d'atteindre le territoire : une autoroute est considérée comme un atout</p>	<p>Infrastructures permettant aux touristes d'atteindre le territoire</p>
<p>Maintenir la vitalité socio-économique</p>		<p>Acteur Regroupement citoyen</p>	<p>Éviter que les petits commerces soient sacrifiés au profit du centre-ville / protéger les terres agricoles / offre touristique ciblée</p>	<p>Circulation touristique sur la route 132 / présence de petits commerces dans le village / agriculture dynamique / écotourisme</p>
		<p>Acteur Chambre de commerce / plusieurs élus</p>	<p>Augmenter le flux du transport des personnes, des biens et des services avec les autres régions</p>	<p>Échanges commerciaux entre la région et les grands centres / flux de touristes capables d'atteindre la région</p>

Préserver l'intégrité de l'environnement		Acteur Regroupement citoyen	Importance de protéger le territoire considéré écologiquement comme un tout incluant ce qui est hors des limites du parc de conservation / indissociable des enjeux paysager, touristique et patrimonial	Pas d'infrastructure nouvelle à proximité des bassins versants des deux rivières / ne pas couper le territoire
		Acteur SÉPAQ	Importance de protéger le territoire du parc de conservation	Circulation éloignée du parc de conservation
Assurer un environnement politique et institutionnel démocratique transparent et juste		Acteur Regroupement citoyen	La confiance dans le processus d'analyse du projet / la transparence du processus / la cohérence entre les décisions et les discours à toutes les échelles de gouvernance	Possibilités d'être entendus et moyens mis en place pour assurer la prise en compte des avis citoyens dans la décision finale / cohérence entre le schéma d'aménagement et la proposition du projet / absence de conflits d'intérêts révélés
		Acteur Des citoyens souvent plus âgés et la chambre de commerce	La confiance envers les élus et les décideurs est liée à l'avancement du projet lui-même considéré comme une attention du gouvernement à l'égard du territoire régional	Avancement et concrétisation du projet lui-même
Assurer le développement durable du territoire		Acteur Regroupement citoyen	L'importance du développement durable du territoire est liée à la possibilité d'imaginer autrement le développement basé sur les forces du territoire local et de sa population et non plus sur le développement d'infrastructures	L'ensemble des éléments reliés à la compréhension des enjeux par les tenants du point de vue 1

		Point de vue 2 Chambre de commerce/autres citoyens/plusieurs élus	Le développement durable du territoire n'est pas explicitement nommé, ces acteurs parlent du développement économique de la région favorisé par une autoroute	Les éléments sont équivalents à ceux nommés pour l'enjeu de vitalité socio-économique de la région
--	--	---	--	--

- Rouge : divergence de point de vue affirmée
- Vert : point de vue partagé
- En jaune : un point de vue non franchement opposé
- Beige : enjeu affirmé par certains, mais non explicitement défini pour d'autres