



**Ecole Doctorale
Ville et Environnement**

LATTS
Laboratoire Techniques
Territoires et Sociétés

Université de Montréal (cotutelle)

THESE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES
Discipline : Aménagement et urbanisme

L'APPRENTISSAGE D'UNE NOUVELLE TERRITORIALISATION DES
GRANDS PROJETS ROUTIERS AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS
DU QUÉBEC

Entre constructeur de routes et aménageur du territoire

Sous la direction de
Jean-Marc OFFNER (Latts-ENPC)
Michel GARIÉPY (Université de Montréal)

Jury

Jean-Marc Offner – Directeur du Latts, directeur de thèse

Michel Gariépy – Professeur titulaire, Université de Montréal, co-directeur de thèse

Paul Villeneuve - Professeur associé, Université Laval

Paul Lewis – Professeur agrégé, Université de Montréal

Gérard Beaudet – Directeur, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

Résumé

La planification des infrastructures routières est marquée par une crise au plan de l'acceptabilité sociale. En quelques décennies, les grands projets routiers ont cessé de représenter des monuments du progrès, pour devenir des objets de débat. Dès les années 1970, le ministère des Transports du Québec (MTQ) faisait face à un contrecoup important de sa politique de développement des routes. Le morcellement des tissus urbains par les réseaux routiers a été fortement dénoncé et plusieurs projets ont connu de fortes oppositions de la société civile. Ces grands projets s'imposent encore aujourd'hui difficilement dans un contexte sociétal où la mise en rapport des différentes représentations véhiculées par les acteurs du territoire peine à mener à des consensus ou à des solutions intégrées. Parallèlement, l'institutionnalisation du débat public (notamment à travers le BAPE) et la mise en place d'un cadre juridique viennent encadrer davantage les projets.

En mobilisant le concept d'apprentissage organisationnel, la présente thèse répond à une double interrogation. Elle cherche d'abord à comprendre comment se déploient les projets routiers du MTQ dans leurs rapports aux territoires et à leurs acteurs. Ensuite, elle tente de cerner comment évoluent les pratiques planificatrices de ce promoteur face aux contraintes actuelles de la territorialisation des projets. Le terrain d'étude est formé de l'analyse de quatre études de cas, tous des grands projets routiers planifiés par le MTQ, puis de la recension des grands changements organisationnels liés à la planification des projets routier. Par la confrontation du contenu des projets à chaque étape de leur planification, aux requêtes et représentations mobilisés par les acteurs, les effets du rapport au territoire sur la configuration des projets peuvent être constatés.

Il ressort de la thèse que les controverses qui se déploient autour des grands projets routiers témoignent d'une nouvelle forme de territorialisation. Les projets se

définissent beaucoup plus dans un enchevêtrement de rapports d'acteurs, que dans l'application de paramètres rationnels prédéfinis. Aux choix tranchants d'un acteur hégémonique se substitue une gouvernance des projets axée sur une imbrication et une pluralité d'acteurs. Les conduites de projet répondent d'un rapport au territoire plus complexe, qui vient remettre en question l'héritage technique et le rôle traditionnel conféré au MTQ. De manière transversale, la thèse fait ressortir une série d'apprentissages au sein des pratiques planificatrices du MTQ face à cette nouvelle territorialisation des projets routiers.

Mots clés : Apprentissage organisationnel, BAPE, Consultation publique, Débat public, Environnement, Infrastructures routières, Ministère des transports du Québec, Planification, Projets routiers, Territoire, Territorialisation.

Abstract

The planning of large-scaled road projects is facing a crisis of public acceptability. During the last few decades, road projects have stopped being associated with progress, to become a subject of debate among western societies. Since the 1970s, the Quebec Ministry of Transportation (MTQ) has been, and is still facing major conflicts in the planning of road projects, especially in urban neighbourhoods. The impacts to urban fabric by new road networks have created strong oppositions. Therefore, these large-scale projects are more difficult to implement in a societal context where diverging stakeholder views make it difficult to attain consensus or integrated solutions.

By using the concept of organizational learning, this thesis answers a double interrogation. It searches to understand how the implementation of road projects relates to stakeholders views and the environmental settings. Secondly, it seeks to

understand how the planning practices are evolving from those experiences. The field of study is formed by four case studies of large road projects planned by the MTQ, and the inventory of organizational changes relating to planning practices. By confronting the projects characteristics with the stakeholders positioning, at each step of the procedure, we observed the effects of the public debate on the project design. Also, the analysis of the changes in the planning practices, from one project to another, enables us to identify the organizational learning abilities of the MTQ.

Our results identify that the relationship between projects and the environment are much more complex than they were previously, as a new form of 'territorialisation' is manifesting itself. The comprehensive planning approach is leaving space for the debate of stakeholders representations, and collaborative approaches are emerging as a result. MTQ planning are now adapting to this new context and in return influence it, by a learning process.

Keywords : Organizational Learning, BAPE, Public Hearings, Public Debate, Environment, Roads, Quebec Ministry of Transportation, Planning, Road Projects, Territory.

Table des matières

LISTE DES TABLEAUX ET ENCADRÉS	XI
LISTE DES FIGURES	XII
LISTE DES SIGLES.....	XIII
REMERCIEMENTS	XIV
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE	15
1.1 UNE CRISE DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES?	16
1.1.1. <i>Un renouveau des pratiques démocratiques</i>	18
1.1.2. <i>Une remise en question des héritages techniques de la modernité.....</i>	20
1.2. L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE TERRITORIALISATION DES PROJETS ROUTIERS	23
1.2.1. <i>Le projet comme mise en rapport des représentations du territoire</i>	23
1.2.2. <i>Le projet d'infrastructure routière comme rapport au territoire.....</i>	25
1.3. LA PORTÉE ET LA STRUCTURE DE LA THÈSE.....	29
1.3.1. <i>L'originalité et les apports scientifiques de la thèse.....</i>	31
1.3.2. <i>Plan de la thèse.....</i>	32
CHAPITRE 2 : LE CHANGEMENT DANS LES PRATIQUES PLANIFICATRICES SOUS L'ANGLE DE L'APPRENTISSAGE.....	35
2.1. INTRODUCTION	36
2.2. LE CONCEPT D'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL	37
2.2.1. <i>Des fondements issus de la psychologie</i>	38
2.2.2. <i>Qu'est-ce qu'un apprentissage organisationnel?</i>	41
<i>Une conception de l'organisation.....</i>	41
<i>Éléments de définition.....</i>	43
2.2.3. <i>Comment qualifier les apprentissages dans les pratiques d'une organisation?</i>	46
<i>L'apprentissage entre individu et organisation</i>	46
<i>Les degrés et produits de l'apprentissage.....</i>	48
2.3. LES RATIONALITÉS À L'ŒUVRE SOUS L'ANGLE DES THÉORIES DE LA PLANIFICATION	53
2.3.1. <i>Infrastructures de transport et environnement : une approche traditionnellement rationnelle et sectorielle</i>	54
2.3.2. <i>La remise en cause du modèle rationnel dans les théories de la planification.....</i>	59
2.3.3. <i>« Transactive », « communicative » et « collaborative planning » : entre pragmatisme et utopie</i>	62
2.4. UNE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE CENTRÉE SUR L'ÉVOLUTION DE LA FORMULATION DES PROJETS	68
2.4.1. <i>Cadre et outils d'analyse</i>	68
<i>L'interrogation des pratiques de projets du MTQ</i>	68
<i>Le choix des études de cas</i>	73
<i>Analyse documentaire et entretiens semi-dirigés : des contributions importantes au terrain.....</i>	80
2.4.2. <i>Les éléments d'analyse</i>	83
<i>La revue de presse et la grille détaillée du contenu des mémoires</i>	89
<i>Organigrammes et grands changements institutionnels</i>	91
<i>Les autres sources : projet de recherche sur les entrées de ville et entretiens informels.....</i>	92
2.5. CONCLUSION	94

CHAPITRE 3 : L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU MTQ : DE CONSTRUCTEUR DE ROUTES À AMENAGEUR DU TERRITOIRE? 97

3.1. INTRODUCTION	98
3.2. AVANT 1978 : DE CONSTRUCTEUR DE CHEMINS À PLANIFICATEUR DE RÉSEAUX.....	99
3.2.1. <i>Les premiers développements routiers de la colonie</i>	99
3.2.2. <i>Le ministère de la Voirie et les premiers pas d'une approche de planification.....</i>	101
<i>La naissance d'un ministère de la Voirie.....</i>	101
<i>L'essor du génie routier au Québec et le développement d'un processus de projet</i>	104
3.2.3. <i>Vers un ministère des Transports</i>	106
<i>Les réformes institutionnelles et le développement d'un réseau national</i>	106
<i>L'environnement : une nouvelle contrainte pour le MTQ.....</i>	112
3.2.4. <i>Un bilan territorial difficile à porter</i>	114
3.3. DEPUIS 1978 : CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES, INCERTITUDES ET REDÉFINITION DES PRATIQUES DE PROJET.....	122
3.3.1. <i>Un ministère à la recherche de cohérence.....</i>	122
3.3.2. <i>Le MTQ et la planification des réseaux de transport au Québec</i>	129
<i>Le MTQ : une organisation héritière de l'approche rationnelle.....</i>	129
<i>La gestion des réseaux de transport au Québec.....</i>	132
<i>Le rôle du MTQ : acteur phare du domaine des transports</i>	132
<i>Le partage des responsabilités avec les autres acteurs</i>	134
<i>À la recherche d'une intégration entre transport et aménagement du territoire</i>	138
3.4. LE PROJET ROUTIER À L'ÈRE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE	141
3.4.1. <i>L'environnement et le territoire dans les conduites de projet</i>	144
<i>L'environnement comme « milieu récepteur »</i>	145
<i>La Politique sur l'environnement et la place de la participation publique.....</i>	147
3.4.2. <i>La procédure québécoise d'évaluation environnementale</i>	150
<i>L'historique et les fondements de la Loi sur la qualité de l'environnement.....</i>	151
<i>Le passage du projet à travers la procédure.....</i>	152
<i>Le BAPE et la participation du public</i>	155
3.4.3. <i>Le MTQ au BAPE : les événements marquants</i>	158
<i>Avant 1990 : un contact peu fréquent avec la procédure.....</i>	162
<i>De 1990 à 1995 : l'essor de la médiation environnementale.....</i>	163
<i>De 1996 à aujourd'hui : résurgence du grand projet et multiplication des audiences</i>	164
3.4.4. <i>La planification des projets : les outils et professions à l'œuvre</i>	166
<i>L'étude d'opportunité</i>	168
<i>La conception de l'avant-projet.....</i>	173
<i>La préparation des plans et devis et l'acquisition des terrains.....</i>	175
3.5. <i>Conclusion.....</i>	176

CHAPITRE 4 : LE RAPPORT DU MTQ AU TERRITOIRE À TRAVERS QUATRE PROJETS TÉMOINS 180

4.1. INTRODUCTION	181
4.2. LE PROLONGEMENT DE L'AXE MCCONNELL-LARAMÉE À GATINEAU	182
4.2.1. <i>Un projet d'accommodement au milieu</i>	182
4.2.2. <i>Un débat qui revient sous le signe de l'accalmie.....</i>	186
4.2.3. <i>Le projet à travers la procédure</i>	188
<i>Le projet de 1989 : prédominance de la pensée sectorielle</i>	188
<i>Le projet de 2001 : deuxième tentative d'accord avec le milieu.....</i>	190
4.3. LA MODERNISATION DE LA RUE NOTRE-DAME À MONTRÉAL	201
4.3.1. <i>Un projet mouvant qui peine à s'imposer.....</i>	201
<i>Les projets de la Ville de Montréal.....</i>	203
<i>Les projets « collaboratifs » : de 1960 à aujourd'hui.....</i>	207
4.3.2. <i>Des rapports paisibles en amont et un conflit en devenir.....</i>	212

4.3.3. Le projet à travers la procédure	218
Les phases amont.....	218
L'évaluation environnementale et le BAPE.....	223
Le décret final et les récents développements	227
4.4. LE PROJET DE CONSTRUCTION DE L'AUTOROUTE 30 DE SAINTE-CATHERINE À L'AUTOROUTE 15, ET L'AJOUT DU TRONÇON JEAN-LEMAN	229
4.4.1. Un projet par tronçon hautement politique	229
4.4.2. Un consensus sur la justification du projet, un conflit sur le tracé	234
4.4.3. Le projet à travers la procédure	238
Les phases amont.....	238
L'évaluation environnementale et le BAPE.....	240
Le décret final.....	244
4.4.4. Le projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac et à Saint-Philippe	244
Les forces en présence	245
Le projet à travers la procédure	249
4.5. LE PROLONGEMENT DE L'AXE DU VALLON À QUÉBEC	252
4.5.1. Un projet qui se veut intégré et collaboratif.....	252
4.5.2. Un débat qui oppose acteurs locaux et groupes environnementalistes.....	255
4.5.3. Le projet à travers la procédure	258
Les phases amont.....	258
L'évaluation environnementale et le BAPE.....	263

CHAPITRE 5 : L'APPRENTISSAGE D'UNE NOUVELLE TERRITORIALISATION DES PROJETS : ENTRE AMÉNAGEMENT ET « MÉNAGEMENT »..... 268

5.1. INTRODUCTION	269
5.2. LA CONCEPTION DU PROJET : ENTRE TECHNIQUE ET CONSTRUCTION D'ACTEURS	271
5.2.1. La planification du réseau comme contrainte.....	272
La légitimation par les outils d'aménagement du territoire.....	273
Le projet dans le réseau, entre discours technique et mythique.....	278
5.2.2. Des outils et professions déterminants	286
Les outils, les normes et le verrouillage des projets	288
Les outils prévisionnels et de diagnostic du contexte d'insertion	288
La culture technique et les normes mises à l'épreuve.....	295
5.3. LA PLANIFICATION EN QUÊTE DE SENS : LE RÔLE DU TERRITOIRE DANS LA DÉFINITION DES PROJETS	302
5.3.1. Le rôle des rapports d'acteurs en amont : verrouillage ou redéfinition des projets?	303
L'adhésion des institutions publiques comme condition nécessaire	303
La participation du public en amont : le stigmate du cas de la rue Notre-Dame	307
5.3.2. Gagner l'acceptabilité par la problématisation du territoire	312
5.3.3. L'émergence de nouveaux acteurs et rapports de force	317
5.3.4. Les audiences du BAPE comme mise en scène du débat public	324
5.3.5. Des changements dans la configuration des projets.....	330
5.4. UNE NOUVELLE TERRITORIALISATION DES PROJETS ROUTIERS.....	337
5.4.1. Des conduites de projet pluriacteurs et diffuses	338
5.4.2. Une problématisation plus transversale des situations adressées	340
5.4.3. Une mobilisation de problèmes partagés	342
5.5. L'APPRENTISSAGE DE NOUVELLES PRATIQUES PLANIFICATRICES	345
5.5.1. Retour sur la caractérisation de l'apprentissage	345
5.5.2. Les apprentissages correctifs.....	350
L'intégration de nouvelles configurations de projet routier	350
Une meilleure performance environnementale	355
Des restructurations organisationnelles limitées.....	359

5.5.3. <i>Les apprentissages stratégiques et tactiques</i>	364
<i>Des stratégies d'évitement et de confinement du débat public</i>	364
<i>De nouveaux rapports aux acteurs et partenaires</i>	367
5.5.4. <i>Des apprentissages qui transcendent les pratiques et les représentations</i>	372
5.6. DES CONDUITES DE PROJET PLUS TERRITORIALISÉES	377
CHAPITRE 6 : CONCLUSION GÉNÉRALE	382
6.1. LE DIFFICILE ARRIMAGE DES PRATIQUES DE PROJETS AU TERRITOIRE	383
<i>Ingérence politique ou limitation dans la capacité d'apprentissage?</i>	386
<i>Une prédominance de la logique routière</i>	390
<i>L'introuvable culture de l'apprentissage : apprendre à apprendre</i>	392
6.2. ENTRE OBJET TECHNIQUE ET OBJET TERRITORIALISÉ : L'ÉMERGENCE DE CONDUITES DE PROJET NÉGATIVES?	394
BIBLIOGRAPHIE	398
BIBLIOGRAPHIE DES ÉTUDES DE CAS	412
ANNEXES	XV

Liste des tableaux et encadrés

TABLEAU 2.1 : DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL (ADAPTÉ DE LEROY, 1998).....	44
TABLEAU 2.2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LE CADRE D'ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES	82
TABLEAU 2.3 : TABLEAU D'ANALYSE TYPE	85
TABLEAU 4.1 : AXE NOTRE-DAME : ÉVOLUTION DE LA JUSTIFICATION, DE LA CONFIGURATION ET DU MODE DE DÉCISION SELON LES PROJETS.....	202
ENCADRÉ 1 : LE PROJET DE PROLONGEMENT DE L'AUTOROUTE 25 EN 2005 : CONTOURNEMENT DE LA PROCÉDURE ET CONFLITS D'ACTEURS.....	275
ENCADRÉ 2 : CONSTRUCTION DU TRONÇON DE L'AUTOROUTE 50 ENTRE LACHUTE ET MIRABEL EN 1990 : L'APPROCHE PAR TRONÇONS REMISE EN QUESTION	282
ENCADRÉ 3 : RÉFECTION DE LA CÔTE DES ÉBOULEMENTS EN 1997 : LE POUVOIR DES NORMES	300
ENCADRÉ 4: RACCORDEMENT DE L'AUTOROUTE 55 À LA ROUTE 157 À SHAWINIGAN-SUD : LE MTQ FACE AU TERRITOIRE AGRICOLE	324
ENCADRÉ 5 PROJET AUTOROUTIER DUFFERIN-MONTMORENCY SUR LES BATTURES DE BEAUPORT EN 1978 : UN PROJET FONDATEUR	329
ENCADRÉ 6 : IMPLANTATION DE VOIES RÉSERVÉES POUR AUTOBUS SUR L'ESTACADE DU PONT CHAMPLAIN À MONTRÉAL EN 1992.....	331
TABLEAU 5.1 TYPOLOGIE DES APPRENTISSAGES DANS LES PRATIQUES DE PLANIFICATION DE PROJET AU MTQ.....	349

Liste des figures

FIGURE 2.1. L'APPRENTISSAGE PAR SIMPLE ET DOUBLE BOUCLES (ARGYRIS ET SCHÖN, 1978).....	49
FIGURE 2.2 : LOCALISATION DES PROJETS ANALYSÉS	79
FIGURE 3.1. BOULEVARD MÉTROPOLITAIN À MONTRÉAL (A-40) (SOURCE : MTQ).....	117
FIGURE 3.2. L'AUTOROUTE DÉCARIE À MONTRÉAL (SOURCE : MTQ)	118
FIGURE 3.3. L'AUTOROUTE 20 QUI DEVIENT LA A-720 (AUTOROUTE VILLE-MARIE) QUI TRAVERSE LE CENTRE-VILLE DE MONTRÉAL (SOURCE : MTQ).....	120
FIGURE 3.4 : PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : LES GRANDES ÉTAPES (SOURCE: MENVIQ).....	154
FIGURE 3.5 : CHEMINEMENT DES PROJETS À TRAVERS LA PROCÉDURE DU BAPE (SOURCE : BAPE, 2006)	157
FIGURE 3.6 : LES MANDATS DU BAPE CONCERNANT LES PROJETS DU MTQ ET D'HYDRO-QUÉBEC....	159
FIGURE 3.7 : RECOMMANDATIONS DU BAPE SUR LES PROJETS DU MTQ (1978-2006).....	161
FIGURE 3.8 : LE PROCESSUS DE PROJET DU MTQ (SOURCE : MTQ, 2003)	170
FIGURE 3.9 : LES ÉTAPES PRÉLIMINAIRES DU PROCESSUS DE PROJET (SOURCE : MTQ)	172
FIGURE 4.1 : PROJET DE CONSTRUCTION D'UN BOULEVARD DANS L'AXE SAINT-LAURENT – LARAMÉE – McCONNELL ENTRE HULL ET AYLMEY EN 1989 (SOURCE : MTQ)	183
FIGURE 4.2 : PROJET DE CONSTRUCTION D'UN BOULEVARD DANS L'AXE SAINT-LAURENT – LARAMÉE – McCONNELL ENTRE HULL ET AYLMEY EN 1989 : DESIGN DE L'INFRASTRUCTURE : EN HAUT EN TRANCHÉE POUR LE MILIEU URBAIN, EN BAS POUR LA SECTION DU PARC (SOURCE : MTQ)	184
FIGURE 4.3 : PROJET DE CONSTRUCTION DE L'AXE McCONNELL-LARAMÉE EN 2000-2001 (MÊME LOCALISATION QUE LE PROJET DE 1989) (SOURCE : MTQ)	194
FIGURE 4.4 : PROJET DE CONSTRUCTION DE L'AXE McCONNELL-LARAMÉE EN 2000-2001 (MÊME LOCALISATION QUE LE PROJET DE 1989) : GÉOMÉTRIE DU CONCEPT EN MILIEU URBAIN (SOURCE : MTQ).....	195
FIGURE 4.5 : PROJET DE CONSTRUCTION DE L'AXE McCONNELL-LARAMÉE EN 2000-2001 (MÊME LOCALISATION QUE LE PROJET DE 1989) : GÉOMÉTRIE DU CONCEPT DANS LE PARC DE LA GATINEAU ET SCÉNARIOS DE TRACÉ (SOURCE : MTQ).....	196
FIGURE 4.6 : PROJET DE BOULEVARD STRATHCONA, WILLIAM LYALL, 1910 (SOURCE: NOPPEN, 2001)	204
FIGURE 4.7 : PROJET D'AUTOSTRADÉ EST-OUEST, 1948 (SOURCE : NOPPEN, 2001).....	206
FIGURE 4.8 : SIMULATION DU PROJET MODERNISATION DE LA RUE NOTRE-DAME (SOURCE : MTQ)...	222
FIGURE 4.9 : LOCALISATION DU PROJET DE MODERNISATION DE LA RUE NOTRE-DAME (SOURCE : MTQ)	222
FIGURE 4.10 : LOCALISATION DU PROJET ANALYSÉ AU SEIN DU GRAND PROJET DE L'AUTOROUTE 30 (SOURCE : MTQ).....	231
FIGURE 4.11 : TRACÉ DÉTAILLÉ DU PROJET DE L'AUTOROUTE 30, AVEC LES DEUX SCÉNARIOS PROPOSÉS. (SOURCE : MTQ).....	232
FIGURE 4.12 : ILLUSTRATION DU PROJET DE L'AUTOROUTE 30 EN TRANCHÉE DANS LA PORTION URBAINE (SOURCE : MTQ).....	233
FIGURE 4.13 : PROJET DE PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 30 ENTRE L'AUTOROUTE 15 ET L'ÉCHANGEUR JEAN-LEMAN À CANDIAC ET À SAINT-PHILIPPE EN 2004 (MÊME LOCALISATION QUE LE PROJET PRÉCÉDENT) : LOCALISATION DU PROJET ET SCÉNARIOS DE TRACÉS (SOURCE : MTQ)	248
FIGURE 4.14 : LOCALISATION ET APERÇU DU PROJET DE PROLONGEMENT DE L'AXE DU VALLON À QUÉBEC (SOURCE : MTQ).....	253
FIGURE 5.1 : ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ D'ACTION SUR LE PROJET (SOURCE : MIDLER, 1993).....	333
FIGURE 5.2 : L'APPRENTISSAGE D'UNE NOUVELLE TERRITORIALISATION DES PROJETS AU MTQ : CHANGEMENTS DANS LES PRATIQUES	378

Liste des sigles

AMT : Agence métropolitaine de transport

AOT : Autorités organisatrices de transport en commun

BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

CAUHM : Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve

CCN : Commission de la Capitale nationale

CMM : Communauté métropolitaine de Montréal

CMQ : Communauté métropolitaine de Québec

CN : Canadien National

COTREM : Conseil des transports de la région de Montréal

CPTAQ : Commission de protection du territoire agricole

CREDDO : Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais

CREMTL : Conseil régional de l'environnement de Montréal

CSF : Canadian Steel Foundries

CUM : Communauté urbaine de Montréal

DEE : Direction des évaluations environnementales

MENVIQ : ministère de l'Environnement du Québec

MTQ : ministère des Transports

NIMBY : Not In My Backyard

RTL : Société de transport de la Rive-Sud de Montréal

STL : Société de transport de Laval

STM : Société de transport de Montréal

TAQHM : Table d'aménagement du quartier Hochelaga-Maisonneuve

UPA : Union des producteurs agricoles

Remerciements

Cette thèse n'existerait pas sans la collaboration, le dévouement et le support apportés par mes collaborateurs et mon entourage. Je tiens tous à vous remercier.

Je tiens d'abord à remercier mes deux directeurs, messieurs Michel Gariépy et Jean-Marc Offner. Voilà maintenant plus de six années que je travaille avec Michel Gariépy et il a toujours fait preuve d'un grand dévouement à mon égard. Cette thèse ne serait rien sans l'apport de son sens critique, de son don pédagogique et de son soutien constant. Je remercie Jean-Marc Offner de son accueil chaleureux et de m'avoir aidé à formuler cette thèse, lorsque je me trouvais à Montréal comme à Paris. Ses commentaires d'une grande rigueur ont contribué à forger ma pensée et à bâtir ce projet de recherche.

Je remercie également les membres du Latts à Paris qui m'ont intégré si gentiment à l'équipe et ont démontré de l'intérêt pour mes travaux. Les échanges que j'ai eus avec ces chercheurs et doctorants ont été marquants dans cette expérience.

Cette thèse a été rendue possible grâce aux contributions de divers chercheurs et praticiens. Je remercie en premier lieu ceux qui ont participé à ma mini-soutenance du Latts et à mon examen synthèse, de même que les nombreuses personnes qui m'ont accordé des entrevues. Merci également au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, au ministère des Transports, au Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal et au gouvernement Français pour leur soutien financier.

Je tiens finalement à exprimer ma gratitude à ma famille et à mes amis pour leur soutien et leur fidélité tout au long de ce passionnant périple. Sans leur support et leurs encouragements tout au long de mes études, cette thèse n'aurait jamais vu le jour. Brigitte, ma plus grande complice, je t'exprime ma reconnaissance pour ton implication dans ce projet.

CHAPITRE 1 :
INTRODUCTION GÉNÉRALE

1.1 Une crise des grands projets d'infrastructures?

Depuis quelques années au Québec, plusieurs grands projets ont marqué le paysage médiatique; non parce qu'ils étaient considérés comme porteurs de progrès et de croissance, mais parce qu'ils ont suscité de fortes oppositions et des conflits. Plusieurs exemples peuvent évoquer cet apparent blocage qui marque les grands projets actuellement. Dans le domaine routier, le projet de modernisation de la rue Notre-Dame a agi en véritable bombe à retardement lors de son passage aux audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 2001, mobilisant les écologistes et poussant le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal à une partie de bras de fer politique. Peu après, le projet de l'autoroute 30 polarisait les citoyens d'une partie de la Rive-Sud de Montréal entre deux tracés, opposition qui s'est depuis transformée en véritable joute politique entre les partis politiques provinciaux. Plus récemment, le projet de prolongement de l'autoroute 25 vers Laval, en partenariat public-privé, suscitait la colère des écologistes et demeure toujours fort controversé. Tous ces projets, originellement planifiés il y a plus d'une trentaine d'années, ne se sont toujours pas concrétisés.

Les autres domaines de l'action publique ne sont pas en reste, le contexte de planification des projets étant tout aussi problématique. L'implantation du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), qui a créé des remous, a été annoncé officiellement sur un site de la rue Saint-Denis, avant d'être déplacé à la cour Outremont puis au centre-ville de Montréal; toujours sans générer de consensus. Le projet de la centrale thermique du Suroît s'est vu abandonné par Hydro-Québec à la suite d'une forte mobilisation d'acteurs de la société civile et d'une importante manifestation de citoyens dans les rues de Montréal. Plus récemment, le projet d'implantation d'un vaste complexe de divertissement et d'un casino au bassin Peel, auquel était associé le Cirque du Soleil, a également été abandonné par ses

promoteurs après avoir fait l'objet de vives critiques¹. De la controverse de la vente d'une partie du parc national du Mont-Orford à un promoteur privé, à l'implantation de microcentrales hydro-électriques, la liste des conflits s'est allongée au cours de la dernière décennie. Récemment, un débat sur le soi-disant « immobilisme » de la société québécoise a même émergé sur la scène publique en créant des remous². Plusieurs études démontrent toutefois que, loin d'être une particularité québécoise, ce phénomène touche l'ensemble de la société occidentale et pratiquement tous les domaines d'action (Callon et al., 2001; Rui, 2004; Rosanvallon, 2006). Les sociétés abordent toutefois ces conflits autour des grands projets de manières différentes, selon leur bagage sociopolitique.

En s'intéressant principalement aux pratiques de projets d'infrastructures routières du ministère des Transports du Québec (MTQ), cette thèse souhaite cerner cette problématique. Elle est animée, en préambule, par un ensemble d'interrogations. Qu'ont en commun ces différents projets, ainsi que les débats publics et phénomènes de rejet qui semblent les animer? Les projets se font-ils vraiment autrement, au sein d'incertitudes renouvelées? Comment peut-on envisager le rôle de maître d'ouvrage public dans ce contexte?

¹ Plusieurs ont associé la décision du Cirque du Soleil et de Loto-Québec d'abandonner le projet à des pressions des groupes de quartiers riverains qui craignaient la venue du casino. En réalité, c'est avant tout la publication du rapport de Guy Coulombe, mandaté par le gouvernement du Québec pour analyser le projet, qui a eu le plus de d'impacts. Il mentionnait que le projet était incomplet sous plusieurs aspects (décontamination, impacts sur les quartiers riverains, etc.); peu après, le Cirque du Soleil se retirait du projet, prétextant le « climat d'incertitudes » qui régnait.

² L'ancien premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, était au cœur de ce débat. À la suite de l'abandon du projet de complexe de divertissement du bassin Peel, plusieurs acteurs et promoteurs s'étaient élevés contre un soi-disant rejet systématique des grands projets. Ils dénonçaient le fait que des groupes de pression monopolisaient sans cesse les débats publics, paralysant ainsi le développement économique de Montréal et du Québec. Voir entre autres Dubuc, A., « Pour vaincre l'immobilisme », in *La Presse*, samedi 3 juin, 2006.

1.1.1. Un renouveau des pratiques démocratiques

Les expériences énoncées précédemment témoignent d'abord de remises en question et de changements dans les pratiques démocratiques menant aux choix de société. Autrefois, le système politique et décisionnel semblait conférer aux élus et institutions liées un pouvoir prédominant dans la gestion des affaires publiques; ces derniers étaient porteurs d'un certain intérêt général qui s'imposait plus aisément. En matière de prise de décision sur les grands projets au Québec durant le XX^e siècle, les années Duplessis et la période des trente glorieuses témoignent de cette autorité. Au cours des mandats comme premier ministre de Maurice Duplessis (1936-1939, puis 1944-1949), l'autorité publique prenait la forme de la figure paternelle du « chef », allié au pouvoir de l'Église catholique qui l'appuyait ouvertement. Lors de la « Révolution tranquille » qui suivit, un véritable chamboulement social, politique et religieux entraîna l'émergence d'un important pouvoir technocratique. La société québécoise, rurale et profondément catholique jusqu'au tournant du XX^e siècle, est entrée tardivement dans cette phase de technocratisation de l'action publique (Soulet, 1987). De même, les grands projets modernes qui marquaient déjà d'autres sociétés occidentales, se sont implantés à Montréal avec un léger retard, mais à une vitesse effrénée. L'ensemble du réseau autoroutier montréalais, par exemple, a été implanté en une quinzaine d'années dès 1958, dans une stricte collaboration entre le MTQ, la Ville de Montréal et les grands bureaux d'ingénierie. Le mot d'ordre en matière de décision était « dire et faire » et les grands projets représentaient des « *opérations chargées de sens* », qui s'imposaient souvent à de quelconques intérêts particuliers (Rui, 2004).

Face aux oppositions croissantes que rencontrent les grands projets d'infrastructures depuis les années 1970 et l'intensification des débats publics sur ces objets, **nous sommes face à une crise du rôle évocateur du principe d'intérêt général**. Le choix tranchant, par une autorité qui répondrait de ce principe, ne semble plus possible et

représentatif des modes de gouvernance actuels. Des remises en question et des situations de blocage émergent, les initiatives et le champ de la décision semble se complexifier et échapper à la mainmise de certains acteurs traditionnels : élus, décideurs, technocrates, etc. Ce phénomène témoigne d'un trouble dans la confiance des citoyens envers les institutions traditionnelles du pouvoir public. Il en émerge une « *société de la défiance* » où l'opposition s'érige en devoir de regard du citoyen sur les actions publiques (Rosanvallon, 2006). Dans le domaine des grands projets, cette « nouvelle société » se manifeste à travers le foisonnement de groupes organisés et l'attitude de défiance et de méfiance qui se déploie face aux promoteurs.

La démocratie représentative serait en crise, incapable de se rabattre sur une légitimité qui s'est érodée avec l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux pouvoirs. Ce que Rosanvallon (Ibid : 16) qualifie de « contre-démocratie » : « la démocratie des pouvoirs indirects disséminés dans le corps social, la démocratie de la défiance organisée face à la démocratie de la légitimité électorale ». La nouvelle démocratie serait en quelque sorte plus éclatée, reposant moins sur les modes traditionnels de décision hérités du système représentatif. À la multiplication des groupes de pressions et de divers acteurs se combine une « polyarchie institutionnelle », qui fait que les acteurs traditionnellement dominants doivent composer avec d'autres forces en présence (Duran et Thoenig, 1996). **Conséquemment, les grands projets d'infrastructures semblent marqués par l'absence de consensus et trouvent difficilement leur légitimité.**

Une réponse à ces phénomènes s'est imposée depuis quelques décennies : le dialogue entre acteurs et la recherche du consensus comme garant de l'action publique. Certains n'hésitent pas à parler « d'impératif délibératif » et de « changement idéologique » à cet égard dans la sphère des décisions publiques (Blondiaux et Sintomer, 2002). Nous ne comptons effectivement plus le nombre de tribunes, exercices de consultation et de participation publiques, commissions ou procédures qui rendent le déroulement des projets plus transparent et démocratique. Au Québec

et en France notamment, l'institutionnalisation du débat public est apparue d'abord comme une solution, avec l'apparition de structures d'encadrement des projets comme la Loi sur la qualité de l'environnement, le BAPE ou son équivalent français la Commission nationale de débat public (CNDP). Mais ces structures sont aujourd'hui elles-mêmes critiquées, parfois même qualifiées de tentative de contrôle de l'État sur le champ des débats. L'institutionnalisation viendrait aussi, selon certains, « *limiter l'autonomie d'un espace public naturel, dont la capacité réflexive vient surtout du fait qu'il ne peut être totalement « organisé », qu'il permet une certaine libre circulation des valeurs, des thèmes et des arguments* » (Rui, 2004 : 20). De plus, s'il y a impératif délibératif, il n'a pas jusqu'à maintenant apaisé les tensions qui prévalent dans les opérations de projet. Les conflits, au contraire, se multiplient.

Un questionnement émerge de ces constats : ce nouveau paradigme de la participation, de la délibération et de la mise en rapport entre acteurs vient-il réellement remettre en question les pratiques des maîtres d'ouvrage (Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, 2001)? Et en retour, comment des projets qui dépendent autant de savoir-faire techniques peuvent-ils cohabiter avec de tels modes de décision et de gouvernance?

1.1.2. Une remise en question des héritages techniques de la modernité

La « crise » des grands projets exposée en introduction témoigne d'une remise en question du pouvoir des techniques, des savoir-faire et de la technocratie qui menaient à bien le projet moderniste. Dans le monde contemporain, la notion de risque se substitue souvent à celle de progrès technique ou scientifique (Beck, 2001). La « défiance » du citoyen envers les porteurs de la technique témoignerait selon Beck d'une **insécurité face à l'avenir qui contraste avec l'optimisme des**

décennies précédentes. Les projets de transport en offre une illustration marquante : l'infrastructure routière a cessé de représenter exclusivement un monument du progrès, pour devenir un objet de débat de société. On questionne son utilité, on cherche à comprendre les impacts qu'elle aura sur l'environnement, on s'appuie sur le débat à son sujet et sur sa légitimité pour questionner nos modes de vie. Alors qu'auparavant il relevait d'un ensemble de rationalités et de connaissances établies, le projet d'infrastructure a ainsi fait son entrée dans un « monde incertain » (Callon et al., 2001).

Mais le domaine des grands projets n'a-t-il pas toujours été marqué par une grande part d'incertitude? Nous serions plutôt tentés, comme Duran et Thoenig (1996 : 59), de parler d'un passage « *d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées* ». Aucun apport technique ne semble pouvoir mener un grand projet à sa finalité de manière linéaire, sans passer par une ouverture à diverses incertitudes, notamment sa mise en rapport aux intérêts de d'autres acteurs. Schön (1983), dans son ouvrage *The Reflective Practitioner*, faisait déjà état d'une érosion de la confiance de la société envers les professions dites techniques et l'émergence de nouvelles formes d'incertitudes. Il devient impossible, selon cet auteur, d'appliquer les mêmes solutions aux mêmes situations; les modèles linéaires basés sur la résolution de problèmes ayant montré leurs limites. L'émergence de « problèmes complexes » est au cœur de cette remise en question: « *complexity, instability and uncertainty are not removed or resolved by applying specialized knowledge to well-defined tasks. If anything, the effective use of specialized knowledge depends on a prior restructuring of situations that are complex and uncertain* » (Ibid: 19). Plus concrètement, dans le domaine du projet routier, quelle forme prend cette complexification des problèmes? Quelle est la réponse des maîtres d'ouvrage face à cette problématique ? Peut-on constater un changement dans les pratiques et modes de décision ? Ce sont quelques-unes des questions qui seront soulevées tout au long de cette thèse.

Nous pourrions qualifier ces situations de projet de controverses environnementales, car les débats qui semblent animer ces opérations dépassent la dimension strictement technique. Le principe de raison ne peut plus à lui seul remédier aux problèmes posés. Il reste à savoir, comme l'affirme Callon et al. (2001), si ces controverses, en ouvrant le débat et en confrontant les acteurs, peuvent dégager des apprentissages autant pour les acteurs des territoires, mais également pour les maîtres d'ouvrage au centre du processus décisionnel. Le rapport entre experts et profanes peut-il engendrer des changements dans les savoir-faire ? Le débat public sert-il la redéfinition des projets ou conduit-il plutôt à des situations de blocage ? La thèse ne porte cependant pas sur les controverses environnementales en tant qu'objet d'étude. Nous les mobilisons surtout comme terrains révélateurs de l'évolution des pratiques de projets des maîtres d'ouvrage.

Globalement, le dénominateur commun entre les diverses situations de projets exposées précédemment demeure **le rôle du territoire dans le façonnement du débat public**. Dans toutes les expériences mentionnées en introduction, le territoire semble le véritable enjeu du débat, qui voit s'opposer diverses représentations de l'équipement, mais surtout du contexte dans lequel il s'insère et ce, à diverses échelles. Pour penser la manière dont les pratiques de projets se modifient dans le temps face aux controverses et débats publics, il faut d'abord adresser le problème du territoire et questionner son rapport à l'infrastructure.

1.2. L'émergence d'une nouvelle territorialisation des projets routiers

1.2.1. Le projet comme mise en rapport des représentations du territoire

Une nouvelle forme de gouvernance dans la prise décision marque la société en général, et est caractérisée par une pluralité d'acteurs, des choix d'ajustements (et non plus « tranchants ») et des règles de conduites de moins en moins hiérarchiques (Rosanvallon, 2006). Qu'en est-il de la gouvernance des projets d'infrastructures? Les grands projets énoncés en introduction mettent tous en confrontation différentes représentations du contexte et de l'équipement qui s'y insère. Aborder la conduite des projets routiers, c'est tenter de comprendre comment la mise en rapport de différentes visions convergent vers la concrétisation de l'équipement, sa remise en question profonde ou son abandon. C'est aussi sortir d'une vision instrumentale de la planification, pour aborder le projet comme une construction d'acteur; le maître d'ouvrage est central dans le processus, mais il fait face à de multiples requêtes et incertitudes liées à son interaction au territoire. Sur quelles bases peut-on saisir ces différentes visions des acteurs? À partir de quels principes peut-on aborder le rapport entre un projet d'infrastructure et un territoire?

Le territoire peut être appréhendé comme une production sociale, constituée par des acteurs et associée à un espace (Raffestin, 1980). Pour Roncayolo (1990), outre les dimensions d'appartenance et de pouvoir, le territoire est également formé par un ensemble de représentations. Cette définition invoque le concept de territorialité, qui pourrait être perçu comme un ensemble de représentations et pratiques d'un territoire par des groupes sociaux (Offner et Pumain, 1996). Le territoire est également le théâtre de jeux d'acteurs, dont les rapports mènent à une construction collective

(Blatrix et al., 1998). Toutes ces définitions du territoire convergent vers un point : le territoire, loin d'être strictement une réalité géographique, est surtout le lieu de mise en rapport de différentes conceptions ou représentations.

Le concept de représentation sociale s'avère pertinent pour caractériser ce phénomène et pour définir ce que nous entendons par représentation tout au long de la thèse. Il origine des travaux de Moscovici (1961) et s'est constitué à travers une opposition au concept de représentation collective mis de l'avant par Durkheim. Ce dernier distinguait les représentations collectives des pensées individuelles, les premières étant « considérées comme des faits sociaux extérieurs à l'homme et s'imposant à lui de manière contraignante » (Lacasse et Hamel, 1998). Percevant ce concept comme trop statique et peu adapté aux transformations de la société, Moscovici proposa le concept de représentation sociale, sensé mieux illustrer l'époque contemporaine, caractérisée par une plus grande hétérogénéité sociale et le fractionnement des idéaux collectifs traditionnels.

Selon Jodelet (1997), les représentations sociales se présentent sous des formes variées : « (...) *images qui condensent un ensemble de significations; systèmes de référence qui nous permettent d'interpréter ce qui nous arrive; catégories qui servent à classer les circonstances, les phénomènes, les individus auxquels nous avons affaire.* ». En tant que concept mobilisé tout au long de cette thèse, la représentation désigne, selon nous, les codes, langages, processus et connaissances qui guident l'acteur dans sa prise en compte d'une situation donnée et son positionnement par rapport à celle-ci. Ainsi, tel que le mentionne Aspe (1999 : 9), « *les individus se construisent des systèmes explicatifs, qui correspondent à l'état des connaissances scientifiques et leur vulgarisation médiatique, mais aussi à leur propre culture, histoire, expérience, etc.* », et de cette formulation l'acteur agira d'une certaine manière sur son environnement.

Chaque acteur ou individu mobilise un système de références pour saisir l'environnement qui l'entoure et qu'il façonne à son tour, que nous pourrions qualifier de territoire. La question des échelles est primordiale. Dans une conduite de projet, certains acteurs référeront au local pour saisir l'infrastructure proposée, tandis que d'autres s'ancreront dans une conception plus large en s'intéressant, par exemple, à l'impact du projet sur l'environnement global. De son côté, un promoteur et gestionnaire de réseaux, comme le MTQ, possède son propre système de représentations du territoire, qui pourrait être qualifié de « territoire de l'opérateur » (Offner et Pumain, 1996). Une vision qui peut être sectorielle ou plus transversale, selon les situations. C'est cette mise en rapport de différentes visions du monde, de manières réactives (temporaires ou permanentes) qui constituent le territoire. D'autre part, la dimension temporelle joue aussi un rôle fondamental. Alors que le projet se présente de manière ponctuelle, il fait face à un territoire dont certaines représentations se sont constituées dans le temps, résultant parfois d'un enracinement profond (Marié, 1982).

Quel est le rôle de la confrontation de ces différentes représentations qui forment le territoire dans le façonnement des projets? Comment un objet technique (le réseau) a priori « a-territorial » compose-t-il avec ce territoire chargé de sens et de représentations? Influence-t-il ces représentations et, en retour, est-il façonné par celles-ci?

1.2.2. Le projet d'infrastructure routière comme rapport au territoire

Les postulats précédents incitent à concevoir le projet d'infrastructure comme étant une initiative portée en général par un acteur (le maître d'ouvrage ou promoteur) et qui, dans sa relation aux autres acteurs, devient un problème territorial. C'est en

quelque sorte l'arrimage entre la conception fonctionnelle de l'équipement et le territoire en tant qu'ensemble de « réalités sociales et politiques organisées géographiquement » (Jobert, 1998 : 89) qui est interpellé. La construction que se fait le promoteur du territoire est fort différente de celle du citoyen riverain, ou de l'autorité municipale interpellée par celui-ci. Il est impossible de traiter le projet en vase clos, sans s'intéresser au territoire comme construction d'un ensemble d'acteurs. D'autre part, il est impossible de traiter les jeux d'acteurs et le débat public sans s'intéresser à la nature du projet (les représentations du promoteur, sa formulation et sa configuration) et à son interrelation au territoire. Comme point de départ, quelques éléments de définition liés à la territorialisation apparaissent pertinents. Partant de ces principes comme base théorique, une confrontation de ceux-ci au terrain des projets analysés dans cette thèse permettra de tester leur pertinence pour qualifier l'objet d'étude.

Le terme territorialisation demeure un concept flou, mais dont la genèse origine en partie des mêmes constats sur la société et l'action publique exposés au long de l'introduction. Deux approches peuvent d'abord être identifiées (Blatrix et al., 1998). La territorialisation peut être conçue, dans une première acception plus classique, comme une action différenciée en fonction des ressources et des handicaps. Par exemple, à travers la reconnaissance de certains droits à un territoire donné (protection particulière, discrimination positive, etc.). Le zonage en constitue un exemple fréquent. Deuxièmement, et c'est cette définition qui apparaît la plus pertinente comme jeter les bases d'une analyse du phénomène, la territorialisation peut être vue comme la « *nécessité d'une approche globale et transversale des problèmes, d'une meilleure prise en compte des contextes et des acteurs locaux, impliquant également une plus grande participation* » (Ibid : 81). Il s'agit en quelque sorte d'un modèle d'action qui reconnaît les intérêts locaux comme étant légitimes dans la définition des problèmes adressés (Jobert, 1998).

Pour Duran et Thoenig (1996 : 58), un changement de paradigme s'opère dans la gestion des affaires territoriales : *« un système autocentré et hiérarchique, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement acentrique que caractérisent l'éclatement des frontières – entre le public et le privé, entre le local, le national et le supra-national – et la diversité des acteurs qui y interviennent »*. Le phénomène marquant à travers ces changements, c'est l'émergence du territoire comme enjeu principal de définition de l'action publique. Des problèmes de nature plus transversale émergent et commandent une redéfinition des rapports d'acteurs et une problématisation qui se ferait beaucoup plus par le bas, contrairement au modèle « top-down » qui prédominait auparavant³.

Mais au sein de ce phénomène le territoire est beaucoup plus qu'un acteur des projets (Blatrix, 1998), il devient le véritable lieu d'une formulation renouvelée de certains problèmes. La territorialisation impliquerait une approche transversale, qui va au-delà d'une simple participation d'acteurs divers ou d'un traitement différencié de l'espace. Elle impliquerait également le passage d'une approche sectorielle à une logique de mise en rapport de représentations diverses et d'ajustements mutuels. Vu ainsi, un projet d'aménagement comme une route serait conçu de manière très différente que ce que commanderait une conception essentiellement fonctionnaliste. Plutôt que d'être perçu comme un problème d'implantation, le rapport entre infrastructure et territoire serait en partie inversé. La compréhension des particularités locales et l'adaptation des pratiques en conséquence permettraient de mieux s'arrimer au territoire, celui-ci devenant la solution plutôt que le problème du projet. C'est cette conception qu'Offner (2006) qualifie de « territorialisation pragmatique » : *« aujourd'hui, le territoire est donc censé fournir tout à la fois le cadre de l'action et de son évaluation, son sens et son organisation »*.

³ Il n'est pas étonnant de constater que ce concept est originaire de la littérature française, où le thème de la décentralisation est au cœur de la redéfinition des politiques publiques. C'est pourquoi, dans le contexte québécois moins marqué à ce niveau, il est souhaitable de se doter d'une définition plus générique.

Cette vision théorique trouve sa formalisation dans tout le discours des autorités publiques sur la consultation et la participation, sur la nécessité de comprendre le milieu avant d'implanter les projets. D'un réseau qui s'imposait au territoire, sommes-nous maintenant face à un territoire érigé en tant que pierre angulaire de la problématisation des projets et qui s'imposerait à son tour davantage au réseau ? Il y a lieu, à l'instar d'Offner (2006), de concevoir avec réserve ce discours érigeant la territorialisation en nouveau paradigme de l'action publique. Des opérations, comme celles des grands projets routiers, peuvent-elles être menées uniquement par un processus de problématisation par le territoire ? N'y a-t-il pas certaines logiques liées à l'équipement qui ne peuvent que s'imposer par le haut, qui demeurent toujours a-territoriales ? Nous devons aborder ces questionnements à l'issue de notre analyse.

En résumé, nous concevons la territorialisation comme l'adéquation d'un projet à un territoire. Il ne faut cependant pas occulter le fait que le projet crée d'une certaine manière le territoire : il mobilise les acteurs et leurs représentations et est approprié par ces forces. Ainsi, il ne s'impose pas au territoire, mais vient le transformer de par les appropriations qu'il engendre et qui en retour viennent le modifier. La territorialisation n'est pas un idéal à atteindre, comme voudrait le faire croire les interprétations qui l'associe à un style de planification ou d'action publique. Il s'agit plutôt, dans le contexte de cette thèse, d'une manière de qualifier le phénomène d'interrelation complexe entre une infrastructure et un territoire qui lui est associé.

C'est ainsi que notre conception de la territorialisation, présentée pour le moment essentiellement d'un point de vue théorique, peut être assimilée à l'idée de « milieu associé » formulée par Simondon (1958). Le milieu associé signifie qu'un objet technique, dans sa concrétisation, procède d'une interrelation complexe entre ses composantes techniques et le milieu dans lequel il se formalise. Dans le domaine routier, cela impliquerait que le projet d'infrastructure, dans son implantation, modèle le territoire dans lequel il s'insère, mais qu'en retour, ce même territoire conditionne

l'objet technique. Ce milieu associé peut ainsi être conçu comme la « *condition d'existence de l'objet technique inventé* » (Simondon, 1958 : 57).

En contexte d'analyse des pratiques d'un maître d'ouvrage et des grands projets, c'est la question du couplage entre aménagement et « ménagement » qui est interpellée, le ménagement signifiant « *la capacité des institutions techniques et politiques à s'autoréguler, c'est-à-dire à réévaluer en permanence les termes de leur action en fonction des forces en présence* » (Gariépy et Marié, 1997 : 18). Vu ainsi, le territoire ne serait pas seulement un acteur des projets d'infrastructures, mais plutôt le cadre de formulation du projet à travers la mise en rapport des représentations qui y sont véhiculées.

En préambule, c'est cette idée (ou hypothèse) de la territorialisation des grands projets routiers qui émerge et qui sera confrontée au terrain au cours de la thèse. De manière transversale, dans quelle mesure le déploiement du réseau routier procède-t-il d'un phénomène de territorialisation, en s'arrimant à un milieu associé? Les pages qui suivent s'attarderont à faire émerger une conception de la territorialisation qui serait plus spécifique au domaine des grands projets d'infrastructures.

1.3. La portée et la structure de la thèse

Les pages précédentes exposaient la problématique sur laquelle se base la présente thèse. Les grands projets d'infrastructures routières semblent actuellement dans une période de crise au Québec, en ce qui a trait à leur acceptabilité sociale. Le promoteur principal, le MTQ, ne parvient plus à assurer leur légitimité selon les mêmes bases

qu'autrefois⁴. D'abord, les contextes démocratiques et d'action dans lequel les projets se déploient présentent de profondes mutations. D'autre part, la problématisation technique qui assurait auparavant aux projets d'infrastructures une forte crédibilité semble remise en question. Les initiatives du MTQ, depuis la fin des années 1970, suscitent le débat et s'imposent de moins en moins facilement. Cette question des grands projets peut être abordée sous deux angles de lecture complémentaires. Les débats qui animent ces opérations représentent tous des conflits entre représentations de l'objet technique et représentations du territoire lié au projet. Finalement, ces projets peuvent être abordés comme des problèmes de territoires.

L'objet de la recherche porte sur le rôle et les pratiques du maître d'ouvrage, le MTQ, en matière de formulation de grands projets routiers face aux contraintes liées aux jeux d'acteurs et aux territoires. De manière plus transversale, c'est la territorialisation du réseau qui nous intéresse, telle que celle-ci se révèle à travers les projets.

La thèse répond aux questionnements suivants :

- **Comment se déploient les initiatives de planification de projets routiers du MTQ dans leur rapport aux territoires et leurs acteurs? Est-ce que les projets routiers procèdent aujourd'hui d'une nouvelle forme de territorialisation?**
- **Comment évoluent les pratiques de planification de projets face aux contraintes actuelles de territorialisation des projets? Est-ce qu'il émerge dans les pratiques du MTQ des représentations renouvelées du territoire, ou de nouvelles approches à l'œuvre dans la problématisation et la formulation des projets?**

⁴ Par le terme « autrefois », nous référerons tout au long de cette thèse à la période précédant les années 1970, soit durant la modernisation des milieux urbains et de la voirie au Québec. La légitimité des projets était alors beaucoup moins remise en question. Le chapitre 2 abordera en détails cette période.

1.3.1. L'originalité et les apports scientifiques de la thèse

Cette thèse s'intéresse à un phénomène d'actualité, dans la mesure où le thème de l'acceptabilité territoriale des grands projets est très répandu; autant dans la couverture médiatique que dans la recherche en sciences sociales et en aménagement. L'originalité de la thèse réside d'abord dans son terrain principal : l'analyse des pratiques planificatrices du MTQ en matière de grands projets routiers. L'analyse des pratiques de projets des maîtres d'ouvrage est un thème récurrent au Québec, où Hydro-Québec a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche (Gariépy, 1989, 1997, 2005; Simard, 2003, 2005). En France, les travaux de l'Inrets sur le débat public autour des grands projets, relèvent également de cette tendance. La thèse s'inscrit dans la continuité de ces deux démarches, en s'intéressant à un autre maître d'ouvrage majeur du Québec et à un type d'infrastructure différent. Si des travaux de recherche et thèses se sont intéressés à l'histoire ou à la planification des transports, aucun n'a jusqu'à maintenant fait le pari d'analyser les projets d'infrastructures sous l'angle du changement dans les pratiques planificatrices. Un important travail de défrichage a donc été nécessaire afin de recueillir les données utiles à l'analyse qui suit.

En ce qui a trait au sujet des grandes opérations de projets d'infrastructures, il a fait l'objet de plusieurs analyses. Cependant, la littérature porte surtout sur les dimensions sociologiques liées à la conduite des projets⁵. Ces travaux s'intéressent au débat public, aux rapports d'acteurs et aux implications démocratiques de ces phénomènes. Si le projet est traité, c'est souvent de l'extérieur, comme une action confrontée à un système regroupant plusieurs acteurs. Le projet est rarement abordé comme une construction interne à l'organisation, résultat de jeux d'acteurs qui mènent eux aussi à

⁵ Voir entre autres Rui (2004) et Simard (2003).

des apprentissages⁶. Une posture plus spécifique au domaine de l'aménagement pourrait contribuer à une meilleure compréhension des conduites de projet. Il ne s'agit pas de réfléchir uniquement à la relation entre le maître d'ouvrage et les acteurs des territoires, que la littérature expose actuellement très bien. Il s'agit de s'intéresser aux représentations et aux pratiques internes de l'organisation mobilisées dans les projets. L'objet d'étude principal de la thèse est le projet, comme produit d'un maître d'ouvrage dans son interaction à un environnement d'action.

Finalement, nous souhaitons contribuer à enrichir la réflexion sur les pratiques planificatrices en matière d'aménagement. Comme le sujet traité est d'actualité et que cette thèse est en partie financée par le MTQ, nous espérons que les constats qui s'y trouvent alimenteront le travail des praticiens et décideurs. Le contenu et les conclusions présentés ici pourraient intéresser plusieurs acteurs, dont les grands maîtres d'ouvrages. Sans se substituer aux praticiens en formulant un cadre opérationnel bien défini, nos travaux feront ressortir des éléments importants qui permettront de cibler des changements possibles afin d'améliorer l'action publique en matière de grands projets de transport.

1.3.2. Plan de la thèse

La thèse est structurée de manière à représenter fidèlement les deux axes d'analyse que nous avons privilégiés et qui seront expliqués en détails au chapitre 2. Le premier consiste à analyser l'évolution des pratiques du MTQ telles que codifiées dans l'organisation à travers les processus, politiques et normes. Il s'agit d'observer ce que nous pourrions appeler la « théorie de l'organisation ». Le deuxième axe vise à

⁶ La publication du récent ouvrage collectif *Le débat public en apprentissages. Aménagement et environnement* (Simard et al., 2005) démontre bien que l'intérêt scientifique, qui auparavant s'intéressait surtout au débat public, se dirige maintenant vers une analyse du changement dans les pratiques. La présente thèse s'inscrit dans cette mouvance.

confronter cette théorie à travers l'analyse des pratiques concrètes, soit quelques études de cas de grands projets routiers. Nous reviendrons dans le prochain chapitre sur les implications méthodologiques liées à cette posture.

Le deuxième chapitre, « Le changement dans les pratiques planificatrices sous l'angle de l'apprentissage », fait un lien entre l'appui théorique de la thèse, puis la méthodologie et les outils adoptés pour l'analyse. Nous explorerons d'abord le champ théorique principal, celui de l'apprentissage organisationnel. Ensuite, l'apport de la littérature sur la question des pratiques planificatrices sera présenté, ce qui servira de références pour l'analyse des conduites de projets du MTQ. Finalement, ce chapitre présente la posture méthodologique essentiellement qualitative ainsi que les outils d'analyse sélectionnés.

Le troisième chapitre, « L'évolution du rôle du MTQ : de constructeur de routes à aménageur du territoire? », représentant le premier axe d'analyse, s'intéresse au rôle du MTQ en matière de grands projets d'infrastructures. De l'origine de la planification des chemins de la colonie à l'époque actuelle, seront présentées les grandes évolutions organisationnelles, les modifications aux pratiques et processus ainsi que les contraintes qui se posent à l'action du maître d'ouvrage. Au terme de ce chapitre, un portrait de la culture, des codes et de la « théorie » guidant les projets du MTQ émergera.

Le quatrième chapitre, « Le rapport du MTQ au territoire à travers quatre projets témoins », est consacré aux études de cas sélectionnées : quatre grands projets d'infrastructures routières au Québec. Il s'agit, à partir des constats précédents liés à l'organisation, d'analyser les pratiques effectives du MTQ en situation de projet. L'analyse de la nature, de la formulation et de la configuration des projets, confrontées à l'étude des rapports d'acteurs du territoire, offre une vision pertinente de l'interrelation entre infrastructure et territoire tout au long du projet.

Le cinquième et dernier chapitre, « L'apprentissage d'une nouvelle territorialisation : entre aménagement et ménagement », est une mise en rapport entre la « théorie » de l'organisation explorée au troisième chapitre et les pratiques effectives de projet. Fidèle à notre posture méthodologique, le chapitre offre un regard croisé entre théorie et pratique au terme duquel nous explorons la capacité d'apprentissage du MTQ en matière de pratiques planificatrices, face aux changements et contraintes qui s'opèrent dans la territorialisation des projets.

CHAPITRE 2 :
LE CHANGEMENT DANS LES PRATIQUES PLANIFICATRICES
SOUS L'ANGLE DE L'APPRENTISSAGE

2.1. Introduction

Tel qu'exposé dans l'introduction générale, cette thèse répond à une double interrogation. D'abord, face au contexte de crise entourant les conduites de grands projets routiers, peut-on affirmer que ces initiatives font aujourd'hui face à un nouveau rapport au territoire? Deuxièmement, quel est l'impact de ce contexte d'action sur les pratiques et représentations du MTQ en matière de projets routiers? En d'autres mots, il s'agit d'observer comment ce dernier réagit à la problématique de la mise en rapport du projet face au territoire, s'il modifie ou non ses pratiques et, en retour, si ces changements ont des incidences sur la configuration des projets. Le présent chapitre s'intéresse aux bases théoriques et méthodologiques qui guideront l'analyse de l'objet de recherche.

Analyser les changements dans les pratiques de projets, c'est tenter de comprendre comment le maître d'ouvrage, face à un contexte d'action chargé d'incertitudes, modifie ses pratiques ou ses représentations des problèmes qu'il aborde. Il s'agit en quelque sorte de saisir sa capacité d'apprentissage. La partie 1.1 s'attachera à exposer le cadre théorique central sur lequel repose cette orientation, soit le concept d'apprentissage organisationnel. Dans la section 2.3, nous présentons les fondements théoriques nous permettant de mieux comprendre les logiques à l'œuvre dans la planification des grands projets routiers. En mobilisant la notion de rationalité, nous tentons de comprendre de quelles logiques relèvent traditionnellement les pratiques de projets routiers. La quatrième et dernière section de ce chapitre agit à titre de cadre méthodologique. En s'inspirant des considérations théoriques précédentes et d'études similaires, nous avons formulé une méthodologie axée sur l'étude de cas, l'analyse documentaire et les entretiens semi-dirigés. Le choix et la pertinence des projets analysés seront présentés de même que les documents et la grille d'analyse sur lesquels la thèse est fondée.

2.2. Le concept d'apprentissage organisationnel

Le terme apprentissage offre en psychologie des conceptions fort variées. Il en est de même pour le concept d'apprentissage organisationnel, qui fait l'objet d'appropriations diverses. Il concerne avant tout une vision du changement dans les organisations, liée à une conception téléologique de l'action organisée étant orientée vers une certaine finalité : un but. C'est pourquoi il est pertinent de mobiliser ce concept dans le contexte de la recherche en aménagement, ce champ de discipline ayant comme pierre d'assise le projet. Le projet peut être appréhendé comme le façonnement d'un environnement en vue d'un futur souhaité par une appropriation collective de l'espace (Boutinet, 2004). L'apprentissage organisationnel concerne la manière dont les organisations s'adaptent à un environnement d'action, par des stratégies ou saisies d'opportunités (Crozier et Friedberg, 1992) et par la médiation de divers outils, savoir-faire, actions et représentations qui interviennent dans leurs actions.

Le concept d'apprentissage organisationnel n'a jamais atteint le statut de paradigme et demeure polysémique. Mais, certains points de convergence sont identifiables entre les définitions (Barnett, 2001). Nous tenterons ici d'en définir les grandes lignes théoriques, avant d'appliquer ces notions à la conduite des projets d'infrastructures du MTQ comme objet d'étude dans les prochaines sections. L'origine du concept sera d'abord présentée, en s'intéressant aux ouvrages fondateurs. Ensuite, les différentes significations données à l'apprentissage organisationnel seront traitées, en exposant ses éléments constitutifs. Finalement, il est impératif de se pencher sur la manière dont nous pouvons qualifier ce phénomène, en se penchant sur les degrés et produits de l'apprentissage perceptibles dans l'observation des pratiques de planification de projet du MTQ.

2.2.1. Des fondements issus de la psychologie

Bien que son origine se situe dans les travaux de Dewey, dans la première moitié du 20^e siècle, le concept d'apprentissage dans les systèmes organisés apparaît pour la première fois dans l'œuvre de Cyert et March (1963) et de Simon (1969). Ces auteurs s'inspiraient en partie de deux conceptions de la psychologie portant sur l'apprentissage des sujets humains : le béhaviorisme et le cognitivisme (Barnett, 2001). Les tenants du béhaviorisme, au cours des années 1930, définissaient l'apprentissage comme un changement de comportement résultant d'un stimulus lié à une expérience donnée. Plus tard dans les années 1950, les cognitivistes s'y intéresseront et donneront comme base à l'apprentissage l'acquisition de connaissances ou de savoirs. Les fondements étaient dès lors en place pour une transposition de ces avancées scientifiques au domaine de l'action organisée, de la cybernétique (Forester) et des systèmes (Simon, 1969).

L'approche béhavioriste procède avant tout d'une conception de l'action en termes de routines ou de séquences de stimulus-réponse. Le changement serait une réaction causale de routines en vue de l'adaptation à un environnement trouble, ou une « *réponse aux évolutions de l'environnement et au déclin des performances* » (Leroy, 1998). Cette conception de l'organisation comme étant un système adaptatif est adoptée par plusieurs auteurs. Cyert et March (1963) conçoivent ainsi l'apprentissage comme une adaptation à un environnement, tandis que Levitt et March (1988) l'associe à un « *processus par lequel les organisations codifient les ingérences du passé et les transforment en routines* ». Ainsi, « *le changement d'une organisation s'explique moins en fonction des problèmes qu'elle rencontre qu'à partir des solutions dont elle dispose* » (Ibid : 8). Autrement dit, l'expérience passée de l'organisation lui donne un bagage de solutions ou d'actions. Ces dernières nous informent autant sur l'adaptation de l'organisation, face aux problèmes qui se posent

dans son environnement d'action⁷. Ces routines se renforcent par la répétition et par un processus d'essais et erreurs.

En ce qui a trait à l'objet d'étude de cette thèse, selon cette approche l'apprentissage d'un maître d'ouvrage pourrait prendre la forme suivante : face à des conduites de projets qui connaissent un rapport au territoire de plus en plus incertain, où évoluent des conflits et rapports de force en mutations, le promoteur adapterait ses pratiques en vue de continuer à jouer son rôle et atteindre ses objectifs. Cette transposition constitue l'hypothèse préliminaire de recherche.

Malgré ses fondements bien enracinés, plusieurs reproches pourraient être adressés à l'approche béhavioriste. D'abord, elle occulte la dimension humaine liée à une organisation; alors que l'action passe avant tout par des individus. Cette conception mécaniste tend à présenter l'organisation comme une boîte noire conditionnée par une certaine rationalité. L'approche béhavioriste, qui présente l'organisation d'une manière monolithique, met ainsi davantage l'accent sur l'adaptation comme phénomène englobant, sans s'intéresser vraiment aux processus en cours à l'échelle des phénomènes humains (prise de décision, rapports d'acteurs, conflits, pouvoir, etc.). C'est principalement cette lacune que pointeront de nombreux tenants de l'approche cognitiviste de l'apprentissage, notamment Argyris et Schön (1978). Au sein de cette thèse, le phénomène d'adaptation du MTQ à un environnement trouble prend une place centrale, tout en saisissant ces dimensions humaines inhérentes aux changements. L'approche cognitiviste donne des clés importantes pour comprendre ces phénomènes et leur rôle dans le changement organisationnel. Nous reviendrons à la section 2.2.3 sur cette question du sujet individu apprenant dans l'organisation.

⁷ Cette affirmation a des implications méthodologiques importantes. Ainsi, l'analyse des outils, stratégies ou actions d'une organisation peut présenter des indices importants de son passé et des adaptations qui ont eu lieu.

D'emblée, les auteurs d'influence cognitiviste conçoivent l'apprentissage comme étant le résultat de phénomènes humains internes à l'organisation. La connaissance utile à l'action mais également l'environnement d'action, en sont les éléments majeurs. L'apprentissage passe par les membres de l'organisation qui détectent des erreurs et les corrigent, en augmentant par le fait même la performance de l'organisation. Fiol et Lyles (1985: 803) présentent le concept ainsi: « *organizational learning means the process of improving actions through better knowledge and understanding* ». Le savoir est au centre de cette conception, de même que les perceptions, intentions et représentations en vigueur au sein de l'organisation (Hedberg, 2001). Mais une autre différence majeure a des répercussions d'ordre méthodologique. Alors que les behavioristes se basent sur l'analyse du changement pour déterminer les apprentissages, les cognitivistes s'intéressent avant tout au processus en amont menant vers un changement. Par une transposition métaphorique, l'organisation est ainsi perçue comme ayant sensiblement les mêmes particularités qu'un être humain : une certaine capacité d'acquisition de connaissance, une mémoire et même une culture. Étant orientées vers la réalisation de buts, les organisations seraient dotées d'une capacité réflexive, en liant connaissance et action par un processus itératif passant nécessairement par les membres individus (Schön, 1983). Dans l'étude des conduites de projet d'un maître d'ouvrage, cette perspective s'avère intéressante dans la mesure où elle conçoit l'organisation d'un point de vue téléologique et s'ouvre à une intégration de l'analyse des rapports d'acteurs.

2.2.2. Qu'est-ce qu'un apprentissage organisationnel?

Une conception de l'organisation

Deux caractéristiques de l'organisation sont essentielles à une compréhension de l'apprentissage organisationnel : (1) une organisation est un système ouvert, en interrelation avec un environnement d'action; (2) une organisation est orientée vers la réalisation de buts (vision téléologique). Ces deux caractéristiques seront exposées dans cette section.

Afin d'aborder l'apprentissage comme une adaptation ou une correction face à un environnement incertain ou turbulent, il est nécessaire de concevoir l'organisation comme un système ouvert. Une organisation comme système ouvert doit être perçue comme « *un système qui importe certains éléments de son environnement, les transforme et les exporte vers l'environnement* » (Séguin-Bernard et Chanlat, 1983 : 26). Loin de représenter une simple rétroaction que semble illustrer cette définition, une perspective de système ouvert laisse entendre que le lien se présente sous la forme d'une interrelation constante (Denis, 1990). L'organisation est le produit d'un environnement ou d'un cadre social donné et agira en retour sur celui-ci. Il subsiste toujours une adéquation entre ces domaines. L'organisation est également perçue comme une entité allant au-delà d'une somme d'individus, lui conférant une valeur indépendante de la somme de ses composants (Barnett, 2001). C'est ainsi qu'une culture peut être attribuée à une organisation, de même qu'une mémoire; caractéristiques qui peuvent perdurer malgré les changements humains internes.

Finalement, comme cela a déjà été précisé, l'organisation est orientée vers des buts et objectifs et est fondée sur l'action. Son « comportement » l'illustre: « *Their behaviors*

depends on the relation between the outcomes they observe and the aspirations they have for those outcomes » (Levitt et March, 1988: 320). Cette perspective mène vers une conception de l'apprentissage comme adaptation, mais il est possible d'y rajouter une valeur réflexive. L'apprentissage s'effectue aussi au sein du processus d'action, par une mobilisation des connaissances et une réflexivité constante sur le résultat des actions (Argyris et Schön, 1978; Schön, 1983) et non pas uniquement par l'émergence de routines.

Pour Argyris et Schön (1978), une organisation répond à un questionnement : quelle est la meilleure façon d'atteindre un but donné? L'organisation et les individus la composant agiraient selon une « carte mentale » qui les guiderait dans la manière d'aborder, de solutionner des problèmes et d'agir par réflexivité en se questionnant sur leurs actions. Selon Argyris et Schön, l'action de l'organisation répond de deux formes de théories de l'action (theory of action). La première est la théorie professée (« espoused theory »), soit celle que l'organisation souhaite démontrer, à travers ses normes, processus, codes de conduite, etc. La seconde, la théorie d'usage (« theory-in-use »), est celle qui est véritablement mobilisée en situation d'action et qui répond ainsi d'une structure tacite. Elle fait plutôt référence à la culture, aux normes profondes, à la mémoire ou aux jeux d'acteurs tacites. Pour saisir la capacité d'apprentissage d'une organisation, il est nécessaire de confronter ces deux théories, de comprendre les éléments qui guident « officiellement » l'action, puis les actions effectives. Notre approche méthodologique est basée sur cette différenciation. Le troisième chapitre de la thèse représente une analyse globale du MTQ et de l'évolution de ses caractéristiques organisationnelles liées à la planification des projets, tandis que le quatrième chapitre témoigne des pratiques concrètes et met en lumière les conséquences de cette théorie professée au sein d'études de cas. Ces allers-retours constants entre la théorie professée du MTQ et la théorie d'usage dont témoignent les projets, est au cœur de la démarche de recherche.

Éléments de définition

Comme le montre le tableau 2.1, le concept d'apprentissage organisationnel est polysémique, s'articulant toujours entre les perspectives behavioriste et cognitiviste. Barnett (2001 : 9) propose une définition qui pourrait faire le compromis entre les différentes visions : « *Organizational learning is an experience-based process through which knowledge about action-outcome relationships develops, is encoded in routines, is embedded in organizational memory, and changes collective behavior* ». Elle a le mérite de concilier une perspective centrée sur l'adaptation (stimulus-réponse) avec une vision cognitiviste s'intéressant aux phénomènes internes de formalisation du changement dans l'action.

Toutefois, une interrogation demeure et porte sur la différenciation entre changement, adaptation et apprentissage, faisant tous référence à une réaction à l'environnement. Cette confusion conceptuelle est d'ailleurs soulignée par certains auteurs (Fiol et Lyles, 1985). Mais l'un n'exclut pas nécessairement l'autre. Finalement, l'apprentissage serait le processus interne de formulation de changements mineurs qui permet à l'organisation de rester stable dans un environnement ou, de manière plus profonde, de remettre en cause ses normes ou représentations (Midler, 1991). De plus, comme l'affirme Argyris et Schön (1978), l'apprentissage ne peut être strictement perçu comme une réponse à un stimulus externe, il peut également résulter d'une vision proactive de l'organisation, qui mobilise des savoirs et représentations de l'environnement d'action. Dans cette perspective, un apprentissage peut être réactif et passif, mais également proactif et anticipatif.

Tableau 2.1 : Différentes conceptions de l'apprentissage organisationnel (adapté de Leroy, 1998)

AUTEURS	DÉFINITION
Cyert et March (1963)	Adaptation de l'organisation à son environnement.
Argyris et Schön (1978)	Processus par lequel les membres d'une organisation détectent des « erreurs » et les corrigent en modifiant leur théorie d'action.
Kolb (1984)	Création de pouvoir à partir de l'action organisationnelle.
Fiol et Lyles (1985)	Processus d'amélioration des actions grâce à des connaissances nouvelles permettant une compréhension approfondie de l'entreprise et de l'environnement.
Bennis et Namus (1985)	Moyen par lequel l'organisation accroît son potentiel de survie grâce à sa capacité de négocier les changements de l'environnement.
Levitt et March (1988)	Processus par lequel les organisations codifient les ingénieries du passé et les transforment en routines.
Huber (1991)	Processus par lequel une unité de l'entreprise (personne, service, groupe) acquiert des savoirs potentiellement utiles à l'organisation et grâce auxquels l'entreprise élargit son répertoire de comportements possibles.
Ingham (1994)	Processus social d'interactions produisant de nouvelles connaissances et de nouveaux savoir-faire.
Barnett (2001)	<i>“Organizational learning is an experience-based process through which knowledge about action-outcome relationships develops, is encoded in routines, is embedded in organizational memory, and changes collective behaviour.”</i>

On constate que la définition de l'apprentissage organisationnel a peu évolué depuis les années 1960. L'apprentissage est toujours perçu comme un processus d'acquisition de savoirs ou de routines permettant à l'organisation d'être plus efficace ou de s'assurer que ses actions convergent vers les résultats attendus. Midler (2001 :

22) résume bien cette dialectique entre savoir et action au sein du concept : *« la théorie de l'apprentissage organisationnel introduit entre savoir et action une certaine réciprocité : d'un côté, l'action est structurée par les savoirs existants; mais d'un autre, elle constitue une mise à l'épreuve de « l'applicabilité » et de la « légitimité » de ce dispositif cognitif ».*

La mobilisation d'un autre champ théorique s'avère également pertinente : l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1992 et Friedberg, 1993). Centrée sur une compréhension des construits sociaux autour de la question de l'action organisée et des jeux d'acteurs, cette approche offre une lecture intéressante du changement dans les organisations qui converge avec le concept d'apprentissage organisationnel. Pour l'analyse stratégique, une organisation ne peut pas changer par décret (Finger et Ruchat, 1997), ses agents étant considérés comme libres : *« les membres d'une organisation ne sont pas, en effet, attachés de façon passive et bornée à leurs routines. Ils sont tout à fait prêts à changer très rapidement s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose »* (Crozier et Friedberg, 1992 : 334). Des opportunités doivent être créées, souvent le résultat d'un environnement incertain. Crozier et Friedberg (Ibid : 342) donnent également une définition plus collective de l'apprentissage qui s'apparente au « social learning » des théoriciens américains, notamment Friedmann (1973; Friedmann et Abonyi, 1976) : *« le processus à travers lequel un ensemble d'acteurs, partie prenante d'un système d'action apprennent de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles ».*

2.2.3. Comment qualifier les apprentissages dans les pratiques d'une organisation?

Après avoir défini le concept d'apprentissage tel qu'il ressort de la littérature, il est nécessaire de s'attarder à l'opérationnalisation de ce champ théorique pour aborder notre objet d'étude. L'approche préconisée consiste à qualifier les apprentissages selon leur résultat, et à établir une typologie de leur « profondeur » en termes de changement. En s'inspirant à nouveau des références précédentes et de travaux ayant mobilisé le concept d'apprentissage, nous tenterons de comprendre comment qualifier les apprentissages dans les pratiques d'une organisation et, conséquemment, comment transcrire ces constats dans une démarche méthodologique (chapitre 2.4).

L'apprentissage entre individu et organisation

Weick (1991) affirme que l'apprentissage dans une organisation est déclenché par l'interprétation que ses membres se font d'une situation donnée. Il y a effectivement lieu, dans toute approche de recherche mobilisant le concept d'apprentissage organisationnel, de s'interroger à savoir qui apprend dans l'organisation. Est-ce certains individus qui parviennent à transformer les déterminations cognitives internes (Midler, 1997)? Ou est-ce l'organisation dans sa globalité en tant que collectif d'individus?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la plupart des auteurs s'entendent pour affirmer que l'organisation ne peut être réduite à la simple addition de ses membres. En premier lieu, l'apprentissage organisationnel est très différent de l'apprentissage individuel. Pour Fiol (1985), l'apprentissage organisationnel ne se

trouve pas à être la simple somme d'apprentissages individuels. L'organisation n'est donc pas l'addition de ses membres, mais n'est également rien sans leur apport. L'apprentissage individuel ou collectif au sein de l'organisation doit donc être approprié par l'ensemble de l'organisation, sinon il restera source de conflits et aura des répercussions négatives.

En rapport à cette différenciation entre individu et organisation, Leroy (1998) identifie deux grandes visions : l'une individualiste, centrée sur l'individu dans l'organisation, et l'autre holiste, qui perçoit l'organisation comme une « personne ». Les premiers diront que l'organisation ne peut être comparée à un être humain, tandis que les seconds feront valoir que l'organisation est en fait un système cognitif d'acquisition de connaissances similaire à celui d'un individu. Mais, selon Leroy, c'est plutôt la mise en relation entre individu et organisation qui est difficile à cerner. Beaucoup de théoriciens s'intéressent à l'apprentissage de l'individu dans l'organisation (Argyris et Schön, 1978; Huber, 1991; Dodgson, 1993). Pour ces derniers, les « organisations savent moins que leurs membres », car elles uniformisent les savoirs et les différences individuelles, principes nécessaires à l'émergence d'une « pensée » propre à l'organisation. L'apprentissage organisationnel ne s'en trouve pas moins à être le produit des représentations individuelles, donc seuls les individus apprennent. Leur apprentissage sera intégré ou non à divers niveaux de l'organisation. En résumé, *"l'apprentissage sera organisationnel non parce que le sujet de l'apprentissage aura été l'entreprise mais parce que la connaissance apportée par un individu intéressera l'organisation tout entière"* (Leroy, 1998: 15). Même s'il est le produit de ces apprentissages individuels, ou même de la confrontation de ceux-ci, l'apprentissage organisationnel s'en différencie tout de même. Car l'apprentissage individuel fait l'objet de distorsions et problèmes de communication, qui le transformeront en des comportements, normes ou valeurs propres à l'organisation (Hedberg, 1981).

En conclusion, l'organisation se différencie de ses membres, mais représente également le produit de ceux-ci. L'apport des individus est approprié de manière collective, ce qui produit des caractéristiques propres à l'organisation. Pour Hedberg (1981: 6), "*members come and go, and leadership changes, but organizations memories preserve certain behaviors, mental maps, norms, and values over time*". À l'inverse, l'organisation communique ses caractéristiques à ses nouveaux membres par des processus de socialisation, imitation et professionnalisation (Levitt et March, 1988). D'un point de vue temporel, l'organisation semble ainsi changer moins vite que ses membres, ses fondements demeurent rigides et ne se transforment que par des processus de socialisation internes fort complexes.

Les degrés et produits de l'apprentissage

La thèse porte sur l'évolution des pratiques planificatrices du MTQ, que nous abordons à travers l'analyse de projets concrets et en termes d'apprentissages. Nous privilégions une conception de l'apprentissage qui ne s'appuie pas uniquement sur des corrections mineures, mais bien également sur une transformation du système de référence de l'organisation (Fiol et Lyles, 1985). Ce qui nous permettra en somme de qualifier le degré des changements observés dans les pratiques planificatrices, en établissant une distinction entre des apprentissages incrémentaux et mineurs (dont toutes les organisations font preuve (Dodgson, 1993)) et des apprentissages plus profonds qui viennent remettre en question les savoirs et représentations de l'organisation (Leroy, 2001).

La littérature s'est toujours attardée à tenter de qualifier les degrés de l'apprentissage organisationnel. L'apport d'Argyris et Schön (1978) sur ce point est certainement le plus marquant, car il a posé les bases d'une typologie des apprentissages en deux niveaux de profondeur. Il s'agit du modèle d'analyse des apprentissages le plus

discuté au sein de la littérature et qui sert fréquemment de toile de fond ou cadre méthodologique pour qualifier les apprentissages. Il distingue deux boucles dans le processus d'apprentissage, faisant toutes deux références à un niveau de changement (figure 2.1). Cette approche conçoit l'apprentissage comme étant identifiable à la fois à travers la théorie professée et la théorie d'usage de l'organisation (voir section 2.2).

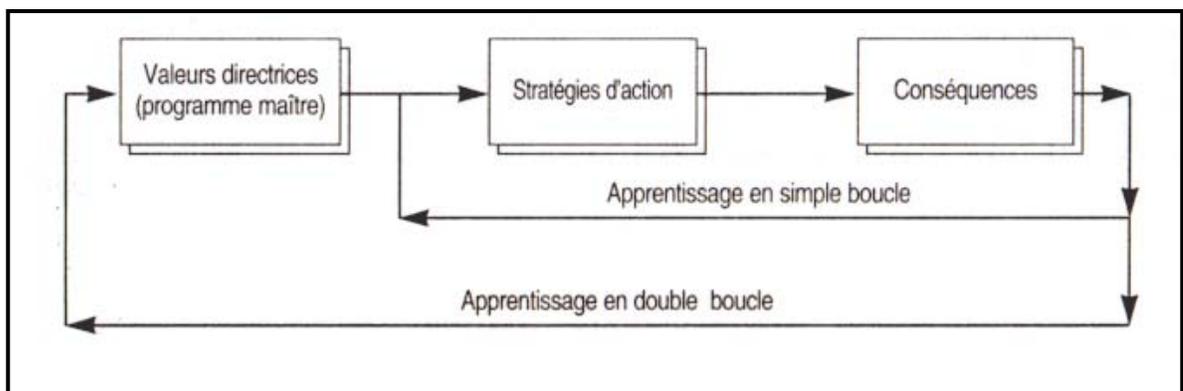


Figure 2.1. L'apprentissage par simple et double boucles (Argyris et Schön, 1978)

L'apprentissage en simple boucle ou de premier niveau procède d'un écart détecté entre les objectifs déterminés par les valeurs directrices et les conséquences résultant des stratégies d'action de l'organisation. Celle-ci agira par des révisions dans le produit de l'action, qui permettront de préserver une stabilité de l'environnement donné et l'atteinte des objectifs de départ. Cette capacité de l'organisation à assurer sa survie constituant une forme d'apprentissage (Midler, 1991). À l'image de l'exemple souvent donné d'un thermostat : lorsqu'il perçoit un écart entre la température réelle et celle qui est programmée, l'appareil ajuste le niveau de chauffage en vue de stabiliser la chaleur au niveau souhaité. Le système persiste ainsi à assurer son équilibre. Cet apprentissage préserve en quelque sorte les éléments sous-jacents (normes, valeurs, représentations) à l'organisation et n'entraîne pas de changements

majeurs dans les valeurs directrices : « *Members of the organization respond to changes in the internal and external environments of the organization by detecting errors which they then correct so as to maintain the central features or organizational theory-in-use* » (Argyris et Schön, 1978 : 18). Plus concrètement, ce type d'apprentissage pourrait être vu comme une action stratégique de moindre envergure, visant à préserver un certain contrôle sur un champ d'action donné.

Un apprentissage par boucle double ou de deuxième niveau procède de la même détection d'un écart entre les valeurs directrices, les objectifs visés puis la conséquence de l'action. Mais il prend la forme d'un changement beaucoup plus profond au sein de l'organisation. Alors que l'apprentissage de premier niveau s'attarde uniquement à une modification des stratégies d'action, l'apprentissage de deuxième niveau modifie les valeurs directrices ou « normes » de l'organisation liées à sa problématisation de l'environnement d'action. Il intervient souvent en situation de crise, ou à la suite de « triggers » Hedberg (1981), soit des événements ou opportunités saisies par les membres de l'organisation : « *They become aware that they cannot correct it by doing better what they already know how to do* » (Argyris et Schön, 1978). En résumé, ce type d'apprentissage met en place de nouveaux savoirs, pratiques et représentations des problèmes abordés.

Selon Argyris et Schön, la plupart des organisations présentent une capacité d'apprentissage assez limitée, qui procède surtout par simple boucle. C'est ainsi qu'une organisation peut apparemment changer de manière importante par une succession d'apprentissages de premier niveau, sans toutefois qu'il y ait modification de ses valeurs directrices profondes, ou de ce que Gariépy (2005) qualifie de « code génétique ». Cette dernière terminologie s'avère intéressante, car elle symbolise bien cette persistance d'éléments fortement ancrés dans la culture organisationnelle.

Le modèle des boucles d'Argyris et Schön offre un cadre méthodologique simple de l'analyse des apprentissages et est encore fréquemment mobilisé dans la littérature

(Leroy, 1998). Il présente cependant certaines limites et, bien que la définition de l'apprentissage organisationnel ait peu évolué depuis (voir tableau 2.1), le modèle est victime de son importante schématisation. Il est d'abord difficile de bien distinguer les deux types d'apprentissages. Tout changement dans l'organisation qui n'est pas profond, ou qui ne remet pas en question son système de représentation, peut vite être jugé comme un apprentissage de premier niveau. Il n'existe pas de juste milieu entre les deux formes d'apprentissage présentées par les auteurs. Également, comme le précise Midler (1991 : 22) : « comment définir l'importance d'une rupture, autrement que relativement à un observateur donné? ». Autrement dit, comment pour l'observateur (le chercheur) qualifier un changement d'apprentissage de second ou premier niveau, sans porter un jugement de valeur et se référer à un cadre de référence prédéterminé, ou à ce que l'organisation « devrait » être ? C'est selon nous une limitation importante, car dépendamment du niveau d'intervention dans une organisation comme le MTQ, un changement perçu comme étant majeur au niveau d'une unité de l'organisation pourrait être perçu comme un phénomène de continuité ailleurs au sein de la même organisation. Il est toujours nécessaire de qualifier les apprentissages en fonction d'éléments externes et d'interpréter le rapport de l'organisation à cet élément. Il demeure que les pratiques de projets doivent être situées au sein d'un cadre organisationnel lui-même en mouvance, comme nous le verrons au chapitre 2.4.1.

D'autres approches d'établissement d'une typologie de l'apprentissage nous apparaissent fécondes pour combler certaines lacunes du modèle précédent d'Argyris et Schön. Fiol et Lyles (1985) propose une conception plus souple, où les apprentissages varient entre des degrés faibles et élevés. Les premiers sont réactifs, immédiats et visent la « correction d'erreurs » relativement précises et mineures. Les apprentissages plus élevés visent quant à eux le long terme et modifient les manières de faire mais surtout la représentation des problèmes à adresser au sein de l'organisation. Si cette conception rejoint celle des boucles, elle propose plus de

souplesse pour caractériser les observations car elle ne cantonne pas les apprentissages dans des catégories strictes.

Plus récemment, Simard (2003, 2005), dans sa caractérisation des apprentissages d'Hydro-Québec et EDF face au débat public, s'inspirait de March (1989) en distinguant trois catégories ou produits d'apprentissage :

1. **attitudes et convictions** : rechercher l'accord des acteurs pertinents, remettre en question la décision mono-acteur, rechercher un consensus, rendre prévisible l'environnement d'action;
2. **tactiques et stratégies** : reprendre des manières de faire ayant engendré des succès, accords avec des « acteurs crédibles » ou pertinents, stratégies de communication, négociations;
3. **outils et structures** : nouveaux outils ou structures qui facilitent la conduite des projets ou stabilisent les jeux, ententes, programmes, politiques, compensations, changements à l'organigramme.

Ce modèle s'adapte bien à notre objet d'étude (comme nous le verrons au chapitre 2.4.1), car il s'attache à décrire le positionnement et les actions d'un promoteur, face aux autres acteurs engagés dans la conduite de projet. Cependant, contrairement aux approches d'Argyris et Schön (1978) et Fiol et Lyles (1985), il ne permet pas de qualifier les apprentissages selon une gradation de leur importance, il demeure strictement au niveau de la catégorisation par champs d'action. En somme, les approches qualifiant les apprentissages selon leur profondeur ou la rupture qu'ils apportent demeurent fécondes à notre avis. De même, le modèle de March (1989) permet de catégoriser les apprentissages d'une manière bien adaptée à l'analyse des conduites de projets. Il reste à démontrer comment mobiliser ces différentes approches et à préciser le découpage méthodologique adopté pour analyser la transformation des pratiques de projets du MTQ en termes d'apprentissages.

2.3. Les rationalités à l'œuvre sous l'angle des théories de la planification

Dans une perspective d'analyse des pratiques de projets d'un maître d'ouvrage, plusieurs corps théoriques peuvent être mobilisés. Le concept d'apprentissage a déjà été abordé et offre un regard sur le changement dans les pratiques d'une organisation. En complément à cette approche, les théories de la planification représentent un apport supplémentaire. Surtout mobilisées dans la littérature anglo-saxonne, ces théories consistent en une lecture centrée sur les logiques et rationalités à l'œuvre dans la planification urbaine. Leur apport au domaine de l'aménagement est indéniable car elles se basent fréquemment sur une interprétation d'expériences concrètes. Il s'agit d'une théorie ancrée dans son contexte d'étude, même si elle procède parfois d'une vision normative difficile à mobiliser dans un processus de recherche. Ce champ théorique se combine très bien au concept d'apprentissage organisationnel. Alors que ce dernier permet de saisir le changement ou l'adaptation dans les organisations, les théories de la planification offrent une lecture des processus à l'œuvre et des actions menées dans les projets. Dans l'optique préconisée ici, ces deux apports théoriques sont indissociables.

Dans cette section, nous commencerons par situer les théories de la planification au sein d'une réflexion plus large sur la modernité et la rationalité, thèmes intrinsèquement liés aux projets d'infrastructures. Nous aborderons ensuite les approches transactionnelle et communicationnelle, qui s'intéressent notamment à la relation entre le planificateur (le maître d'ouvrage ou promoteur) et les autres acteurs qui façonnent le territoire.

2.3.1. Infrastructures de transport et environnement : une approche traditionnellement rationnelle et sectorielle

Avec comme héritage l'ingénierie et une approche calquée sur le modèle scientifique, le projet d'infrastructure relève d'abord d'une pensée rationnelle et de résolution de problème. Censée résoudre un problème ou affranchir l'homme de son environnement ou du temps, l'infrastructure était d'abord conçue en tant qu'objet « détachable ». Cette vision demeure caricaturale (le projet d'infrastructure s'adaptant toujours à un contexte donné), mais représente tout de même une certaine représentation de la pensée ingénieriale dominante ayant façonné ce domaine d'action. Les principes de la planification dite rationnelle (ou « comprehensive » dans le monde anglo-saxon) seront explicités ici, en s'attardant à la signification de ce terme et aux implications pour la présente thèse.

À ses débuts, l'ingénierie s'est d'abord constituée comme un modèle de « problème à résoudre » (Vérin, 1993 : 12) :

« Le travail des ingénieurs consisterait précisément à réduire toutes sortes de situations dans les termes de problèmes qui peuvent être exposés et compris par les différents acteurs dont le projet définit les rôles et les tâches. Il prend la forme d'un problème, c'est-à-dire, par définition, ce qui contient dans l'exposé de ses termes les conditions de possibilité de sa résolution. Sa structure même détermine le champ des « demandes » possibles, des choix possibles, dont elle permet de contrôler la validité. »

Cette définition du travail de l'ingénieur expose les grandes lignes de la pensée à l'œuvre dans la conception classique des projets d'infrastructures et ses conséquences en termes de conduite de projet. D'abord, elle situe l'ingénierie et sa rationalité

comme **un mode de pensée axé sur la résolution de problème**, qui contient lui-même les conditions de son application. Cette vision s'oppose à une pensée en termes de définition de problème (« problem setting »), en prenant pour acquis ou en occultant la formulation du problème lui-même, ce qui contraint par la suite l'action (Schön, 1983). La définition de Vérin suppose également une **certaine réduction de la réalité**, un cadrage qui permet de définir l'environnement d'action en des termes compréhensibles, clairs et pouvant faire l'objet d'une instrumentalisation. De ces deux traits dominants résulte **une pensée souvent sectorielle**, qui fonctionne par division du problème selon des paramètres instrumentaux, rôles ou tâches. Finalement, **cette « rationalité » offre un déterminisme et des paramètres contraignants**, en « *limitant le champs des demandes possibles* » (Ibid).

Héritage des Lumières, la rationalité est directement liée au concept de raison : « *Le comportement rationnel de l'homme est celui qui, l'éloignant des sens et des passions, lui permet d'envisager, avec la lumière de l'intelligence, les meilleurs moyens d'atteindre un but lui-même rationnel, c'est-à-dire soumis aux exigences de la raison* » (Sfez, 1992 :197). Il s'agit d'une vision du monde qui offre une prise en compte de la réalité : comprendre le monde et le changer pour le mieux (Friedmann, 1989). Cette représentation du monde est à la source des fondements de nos sociétés modernes et ce, aux plans scientifique, technique, juridique et étatique. L'ingénierie au sens large, et les maîtres d'ouvrage comme le MTQ, en sont de purs produits. Les projets d'infrastructures étant érigés en « *monument de la maîtrise de l'État sur les choses* » (Rosanvallon, 1990).

En ce sens, les maîtres d'ouvrage se posent toujours dans un mode de résolution de problème linéaire. La planification rationnelle réfère originellement à une linéarité de la décision ou de la formulation des projets. Selon Sfez (1992), la linéarité est une succession de présents, où chaque étape suit un schéma non itératif : projet – délibération – décision – réalisation. Contrairement à une vision systémique ou itérative de la décision, la linéarité contraint encore plus à un certain réductionnisme

dans la prise en compte de l'environnement d'action, malgré son ambition englobante. Dans le domaine de la planification, ce modèle a connu ses heures de gloire au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, dans la foulée d'une multitude de programmes servant la résolution des problèmes sociaux : le développement urbain, l'implantation d'infrastructures, etc. Selon Hamel (1996), il s'exprime dans le projet par successions d'étapes : (1) cerner le problème, (2) considérer toutes les solutions, (3) connaître à fond le problème, (4) saisir les conséquences de chaque solution, (5) connaître les valeurs et intérêts des citoyens, (6) disposer du temps et des ressources nécessaires. Très critiqué, ce modèle s'est transformé et adapté dans le temps, mais n'a jamais été remplacé par un autre paradigme d'intérêt équivalent.

Thoenig (1987 : 205) affirme de son côté, en introduisant une dynamique liée au pouvoir, que « *l'ingénieur dispose de qualités morales et d'un statut social qui lui permettent de se détacher des contingences* ». Même si cette affirmation semble forte dans la mesure où des remises en question touchent également cette profession, l'ingénieur possède toujours une certaine aura de certitude nécessaire à la confection d'objet technique et également à sa légitimation. Dans le domaine des infrastructures, le modèle rationnel s'avère aussi primordial que difficile à remplacer, la dimension technique étant fort présente et impossible à occulter vu le type d'équipement. Ce qui peut être reproché aux processus de projets d'infrastructures est surtout une prédominance du « *problem-solving* », soit la résolution d'un problème, sur le « *problem setting* », sa formulation (Schön, 1983; Soubeyran, 1988).

D'où la prédominance d'un processus de projet linéaire porté par une routinisation des pratiques (Fourniau, 1997) de même que par l'internationalisation de pratiques liées à l'environnement (par exemple, les études d'impacts) et au débat public qui respectent cet ordre rationnel (Gariépy, 2005). Car l'une des grandes qualités des institutions modernes est cette capacité à intégrer et se transformer en vue de mieux contrôler un contexte incertain. En d'autres mots, par l'apprentissage de pratiques nouvelles. Alors qu'auparavant les maîtres d'ouvrage cherchaient à rendre

l'environnement compatible avec leurs pratiques (Thoenig, 1987), assistons-nous actuellement à un phénomène inverse, où ces derniers doivent s'adapter davantage à un contexte particulier? Pour reprendre la typologie d'Hedberg (1981), sommes-nous passés d'apprentissages « offensifs » visant à contrôler l'environnement à des apprentissages « défensifs » visant à s'y adapter? Ou faisons-nous plutôt face à une interaction entre ces divers phénomènes? C'est l'objectif de cette thèse de fournir des éléments de réponses à ces interrogations.

Le mode de pensée à l'œuvre dans la planification des infrastructures, dans son essence théorique et son application, entraîne une prise en compte souvent sectorielle de l'environnement d'action. Ce que Barouch (1989) appelle la « gestion par filière », ou approche sectorielle, est en fait le résultat d'une « épistémologie implicite », qui est liée à l'application de la pensée rationnelle. Il en résulte une division des rôles et des savoir-faire liés à un domaine précis, selon les acteurs et les modes de pensée mobilisés. Le mode de décision mono-acteur s'y acclimate très bien et chacun exerce sa rationalité et son autonomie sur un champ précis. Cette conception sectorielle est formalisée par des « langages », ou représentations du monde et des problèmes à aborder. Ainsi, comme le mentionne Barouch (Ibid : 54), dans le langage technique une rivière sera représentée comme un « *canal d'écoulement des eaux* », la voirie sera de la même manière souvent perçue comme un conduit d'écoulement de la circulation, etc.

Le propre du langage organisateur ou formalisé, c'est qu'il s'affranchit de lui-même de multiples contraintes, des incertitudes ou de la complexité de certaines situations. En revenant sur les caractéristiques de l'approche rationnelle explicitées au début de cette section, ce mode de pensée peut également être associé à un déterminisme produisant des paramètres contraignants pour l'action. Par exemple, dans l'implantation d'une infrastructure dans un environnement social et physique donné, la pensée rationnelle à l'œuvre se substituera de par sa nature à une certaine complexité, au territoire comme ensemble d'acteurs et de représentations. Il en résulte

la confection d'un objet technique s'adaptant, dans une certaine mesure, au milieu, mais en imposant sa propre logique interne.

Le mode de pensée explicité ici peut être qualifié de mode de planification rationnel ou ce que la littérature anglo-saxonne nomme « comprehensive planning ». Nous voulons avant tout définir la pensée qui régit le projet routier dans son acception traditionnelle. Si la planification des infrastructures de transport témoigne de cet héritage, la réalité de l'action est beaucoup plus nuancée (nous le verrons par l'analyse des pratiques de projets au chapitre 4). Si ce modèle dicte le « code génétique » lié aux pratiques, il est remis en question et confronté par la réalité du terrain dans les conduites de projet. Également, le modèle rationnel n'a pas, de nature, une attitude discriminante envers les dynamiques environnementales, territoriales, sociales et politiques qui touchent son action. Au contraire, le modèle a toujours fait preuve d'une forte efficacité dans sa « rationalisation » de nouveaux champs. La dimension environnementale s'est par exemple développée dans les projets de par sa transformation en un processus d'évaluation des impacts environnementaux. D'autres aspects « humains » se sont vus intégrés à l'aide d'analyse multicritères et autres outils de décision, etc. Ainsi, le modèle rationnel a toujours su subsister en s'appropriant tous les domaines liés à l'action. L'objet de cette thèse n'est pas de s'attaquer à ce modèle théorique (essentiel à divers niveaux), mais de voir comment il compose, dans l'action d'un maître d'ouvrage, avec diverses contraintes que peut poser son champ d'action.

2.3.2. *La remise en cause du modèle rationnel dans les théories de la planification*

Le contexte incertain auquel fait face le MTQ n'est pas étranger à une certaine crise paradigmatique liée au modèle de planification rationnelle (Alexander, 1984), qui remet en cause les manières de faire et les modes de pensée à l'œuvre dans les projets d'infrastructures. Mais le modèle rationnel subsiste toujours, surtout dans la confection d'infrastructures, où il occupe un rôle essentiel et ne peut être remplacé dans son intégralité par un paradigme alternatif tout aussi englobant. Les conflits en ce qui a trait à l'implantation d'infrastructures le démontrent. Alors que le modèle rationnel à l'œuvre est fortement critiqué, les opposants demeurent toujours cantonnés à une certaine rationalité semblable dans leurs représentations. En effet, le langage technique domine souvent les débats. Finalement, le modèle rationnel, sans être statique, est lui-même constamment en changement dans son application et transcende la société en général. Ses opposants ont par le fait même contribué à sa survie: « *they have helped to protect the modernization project from itself, preventing it from totalizing its partial view of human nature and the world* » (Friedmann, 1989:219).

Plus précisément, en rapport aux projets routiers, l'une des raisons principales faisant de l'approche rationnelle un échec à certains égards est que ce type de projet ne peut être traité totalement en termes de résolution de problème. Un problème de sécurité routière à une intersection peut l'être : un diagnostic sera posé sur la base du nombre d'accidents, une ou des causes seront trouvées (géométrie routière inadéquate, problème de visibilité, etc.) puis une solution sera appliquée (ex. la reconfiguration de la voirie). Les chances sont élevées que le problème soit résolu et le résultat permettra de valider la solution préconisée et, par le fait même, la rationalité ayant été appliquée au problème. Mais dans le cas du choix d'un corridor pour implanter une route, ou

dans le type de design approprié à l'insertion dans un milieu urbain dense, il y a de fortes chances que ce mode de résolution ne soit guère efficace. Ainsi, comme le mentionne Schön, ce type de problème ne peut être abordé selon une approche de **résolution** de problème et commande une vision en termes de **définition** de problème (« problem setting »), où l'incertitude joue un rôle déterminant :

« When professionals consider what road to build, for example, they deal usually with a complex and ill-defined situation in which geographic, topological, financial, economic, and political issues are all mixed together. Once they have somehow decided what road to build and go on to consider how best to build it, they may have a problem they can solve by the application of available techniques; but when the road they have built leads unexpectedly to the destruction of a neighbourhood, they may find themselves again in a situation of uncertainty » (Schön, 1983, p. 40).

Ces problèmes pourraient être qualifiés d'épineux, à l'image de ce que Rittel et Webber (1973), de même que Simon (2001), nomment respectivement des « wicked problems » ou « ill-defined problems ». La résolution de ce type de problème ne repose pas sur l'application scientifique ou rationnelle d'une approche ou d'un outil. Elle relève essentiellement d'un jugement politique ou d'un rapport de force et d'acteurs. Ces situations complexes, que nous traitons à travers l'analyse de grands projets routiers⁸, offrent plusieurs caractéristiques communes (adapté de Rittel et Webber, 1973 : 61) :

1. **Ils ne peuvent être définis de manière définitive ou optimale.** Étant donné que l'information ne peut jamais être totalement disponible. L'action relève ainsi d'un certain cadrage de la réalité. De plus, la **formulation du problème se trouve à être, en quelque sorte, sa solution** : « *The process of formulating*

⁸ Nos études de cas pourraient être qualifiées de « wicked problems » pour le MTQ, contrairement à d'autres types de problèmes auxquels fait face cette organisation, plus sectoriels ou routiniers.

the problem and of conceiving a solution are identical, since every specification of the problem is a specification of the direction in which a treatment is considered. »;

2. **On ne peut stipuler sur la réussite d'une solution.** Contrairement au problème de sécurité routière posé plus haut, on ne peut affirmer que l'implantation d'une route dans tel corridor ou de telle manière est un succès. Principalement car les critères de réussite ne peuvent être clarifiés comparativement à d'autres types de problèmes. L'adaptation d'une expérience donnée jugée « réussie » à un autre contexte risque de donner des résultats forts différents.
3. **Les solutions ne sont pas vraies ou fausses, bonnes ou mauvaises.** Il n'y a pas de manière ultime de tester la solution apportée à un « wicked problem ».
4. **Chaque « wicked problem » est unique.** Comme le démontreront les cas de projets analysés (voir section 2.4.2), ils se différencient tous, parfois même sur la base d'un petit élément qui fait toute la différence. Ce facteur est considérable pour un maître d'ouvrage comme le MTQ, qui de par sa nature tente d'établir une typologie et une classification générique des problèmes auxquels il fait face.
5. **Chaque « wicked problem » peut être considéré comme le symptôme d'un autre problème.** Ce phénomène est d'autant plus vrai dans le domaine des transports où les problèmes sont souvent abordés en termes de cause à effet. Par exemple, l'augmentation des débits dans tel secteur entraînerait la nécessité d'élargir tel équipement. Mais la solution apportée crée une nouvelle situation qui peut être à la source d'un autre problème non défini dans le cadre initial d'analyse.
6. **La source d'un « wicked problem » peut être expliquée de multiples manières. Les représentations mobilisées contraignent toujours à adopter certains types de solutions.** L'exemple clé demeure celui de la manière dont les acteurs posent le problème de la demande en transport. D'une part, si le maître d'ouvrage pose le problème en termes de capacité (par exemple, la route ne peut plus répondre à son rôle car la géométrie est inadaptée), la solution sera un élargissement de la chaussée. Mais un autre acteur peut poser le problème autrement : si nous offrons un lien efficace de transport collectif, nous verrons moins d'automobiles sur la route et celle-ci conservera son efficacité.

- 7. Le planificateur en transport s'attaquant à un « wicked problem » n'a pas le droit à l'erreur.** L'action qui résulte de la solution apposée au problème est quasi-inaliénable. Contrairement à d'autres domaines d'action, il est impossible de tester la solution en laboratoire. Les implications sont ainsi importantes sur la conduite des projets.

En conclusion, les modes de pensée mobilisés dans la confection d'infrastructures sont très critiqués depuis quelques décennies, à la fois dans la littérature et dans les oppositions que connaissent les maîtres d'ouvrage. Peut-on affirmer que les pratiques planificatrices du MTQ répondent strictement du modèle rationnel? La conduite des projets telle que déployée prend-t-elle la forme d'un processus de décision linéaire, ou bien plus complexe et systémique? Ces apports de la littérature sont indicatifs, car seule l'analyse des conduites de projets permettra d'établir un lien entre théorie, codification des processus de projets et pratiques effectives. Deux approches issues des théories de la planification offrent un cadre d'analyse intéressant : le « *transactive planning* » et l'approche collaborative.

2.3.3. « *Transactive* », « *communicative* » et « *collaborative planning* » : entre pragmatisme et utopie

Les théories de la planification demeurent un champ vaste, axé principalement sur l'analyse du modèle rationnel et sa critique. Les deux courants présentés ici, loin d'être entièrement distincts, représentent un intérêt pour l'analyse des pratiques et apprentissages des maîtres d'ouvrage. L'approche transactionnelle de Friedmann (1973) est la plus apte à rendre compte de ces processus, de par son pragmatisme et sa critique plus nuancée du modèle rationnel. Le courant communicationnel, quant à lui, demeure incontournable et fait presque figure de paradigme dans certaines écoles de pensée. Celui-ci semble rejeter cependant trop radicalement la rationalité

instrumentale au profit d'une rationalité communicationnelle; néanmoins utile pour une compréhension des pratiques en matière de participation publique. Il s'inscrit dans une vision plus critique, mais qui pourra être confrontée à nos observations.

Le courant transactionnel de la planification origine des théories sur l'apprentissage collectif (« social learning »), qui sont inspirées du pragmatisme de John Dewey. Cette perspective s'intéresse en particulier au domaine de l'action d'un acteur vers la réalisation de buts (Friedmann, 1987). Cette vision, volontairement idéaliste, promouvait une certaine société en évolution, où l'on apprend socialement de ses actions, vers un idéal à atteindre (Lawrence, 2000). Il concerne un processus d'apprentissage individuel et collectif qui pourrait être codifié ainsi (Friedmann et Abonyi, 1976) :

1. formulation d'une théorie de la réalité;
2. articulation des valeurs sociales;
3. choix d'une stratégie politique appropriée;
4. implantation d'actions concrètes.

La rationalité conserve une place importante dans ce modèle, si ce n'est que la linéarité fait place à un processus en spirale, à des pratiques réflexives : « *from practice to plan and back again to practice, it is the way we learn* » (Friedmann, 1987). Pour Friedman, il s'agit tout simplement d'une vision utopiste dont le plus grand mérite est de lier connaissance et action vers un apprentissage des situations. Intimement rattaché au concept d'apprentissage organisationnel, qui puise dans les mêmes racines théoriques, le concept d'apprentissage collectif donnera également naissance au « transactive planning ».

Avec l'ouvrage majeur *Retracking America* en 1973, Friedmann jette les bases d'une réflexion importante sur la planification comme processus social. La question principale qu'il adresse, très moderne, est : comment, par certains choix, une société

peut guider son développement futur? Pour lui, la réponse passe par une réflexion centrée sur l'action et une pratique planificatrice liant les acteurs dans un partage de connaissances et d'actions, d'apprentissages mutuels ou collectifs (« mutual learning »). Il souhaite remplacer le modèle « allocatif » ou « comprehensive », axé sur la distribution des ressources, l'analyse quantitative des problèmes et une gestion centralisée par un modèle dit « innovatif », centré sur l'action et l'adaptation institutionnelle.

Sans renier l'approche rationnelle, Friedmann prétend toutefois qu'il existe dans les pratiques une certaine crise de la connaissance, qui procède d'une ségrégation entre savoirs individuels (l'individu ou le citoyen) et savoirs spécialisés (l'expert). Le premier type de savoir est primordial mais peut plus fréquemment induire en erreur, tandis que le second se base sur des modélisations de la réalité nécessairement réductionnistes. Avec le développement scientifique et technique, la faille entre les deux s'élargie, et le planificateur se trouve à être de plus en plus loin des intérêts qu'il doit servir (ou de son « client », mot fréquemment utilisé dans la littérature américaine). Pour Friedmann, la clé pour le rétablissement d'une relation privilégiée entre le planificateur et les intérêts sociaux qu'il se doit de servir est la fusion entre les deux types de savoir. Cette réciprocité faciliterait un apprentissage collectif servant les intérêts des deux parties et entraînant des pratiques plus en phase avec les valeurs de la société.

Plus concrètement, l'approche transactionnelle se concentre sur les rapports humains entre acteurs ou organisations. Cette relation se base sur plusieurs critères loin d'être évidents à atteindre en situation concrète : authenticité des participants, acceptation du conflit comme nécessaire à l'avancement, relation de totale communication, réciprocité et obligation mutuelle, etc. Ces rapports permettraient au spécialiste ou planificateur de transcender son savoir-faire scientifique pour atteindre une compréhension plus globale de l'environnement d'action. À l'image du concept d'apprentissage organisationnel, il devra mobiliser ses compétences pour apprendre

des situations et, en retour, transformer les institutions. Selon l'approche de Friedmann, cet apprentissage est toujours intentionnel et motivé, ce qui lui donne un caractère quelque peu utopique et normatif. Dans le contexte de l'action de maîtres d'ouvrage de grands projets, l'apprentissage peut résulter à la fois d'une intention ou anticipation, mais également d'une crise ou d'un conflit qui contraint à une nouvelle adaptation. Friedmann, en faisant le pari que les acteurs jouent le jeu du dialogue, occulte quelque peu les rapports de pouvoir inhérents à tout processus de projet. C'est ici que l'apport de Crozier et Friedberg (1977) et des jeux d'acteurs s'avèrent intéressante et tout à fait conforme avec la conception de l'apprentissage de Friedmann.

Cette dialectique entre savoirs spécialisés et communs demeure fidèle aux observations issues de controverses ou rapports d'acteurs dans des conduites de projet. Ces situations peuvent susciter des apprentissages chez tous les types d'acteurs, dans la mesure où ils définissent tous les modalités de ce rapport. L'expertise étant bien souvent elle-même le résultat d'un apprentissage collectif (Limoges, 1993). L'analyse des maîtres d'ouvrage et de leurs apprentissages passe par la compréhension de cette relation transactionnelle et ce, dans tous les rapports d'acteurs. Les apprentissages institutionnels sont avant tout des phénomènes sociaux, des adaptations à un contexte donné ou issus d'événements ponctuels (des conduites de projets) ou en phase avec des grands courants de valeurs portés par la société (la valeur environnementale, par exemple). De plus, à l'instar du concept d'apprentissage organisationnel, l'approche transactionnelle a le mérite de se situer dans une analyse des processus d'action menés par un ou des acteurs et non pas uniquement dans une analyse entre fins et moyens.

L'apport du courant communicationnel (dont le courant collaboratif est un dérivé (Healy, 1997)) aux théories de la planification est également pertinent, qui s'affiche souvent en continuité avec l'approche transactionnelle. Celui-ci se base surtout sur une critique de la rationalité instrumentale, auquel il substitue le paradigme de la

rationalité communicationnelle d'Habermas exposé dans *Théorie de l'agir communicationnel*. Cette théorie se base sur l'argumentation et les moyens réflexifs : « *c'est dans le discours argumentatif que des participants différents surmontent la subjectivité initiale de leurs conceptions, et s'assurent à la fois de l'unité du monde objectif et de l'intersubjectivité de leur contexte de vie grâce à la communauté de convictions rationnellement motivées* » (Habermas, 1987 : 27). La rationalité communicationnelle est basée sur la croyance en une communication « réelle » entre individus, dénuée de distorsions majeures (Tewdwr-Jones, 1998). Alors que la critique postmoderne de la rationalité s'efforce de rejeter les grands discours totalisants, l'approche communicationnelle propose un nouveau paradigme à adopter (Hamel, 1997). Dans les nombreux apports à la littérature des années 1980 et 1990, la rationalité instrumentale n'est jamais totalement exclue mais plutôt incorporée aux phénomènes sociaux observés, devenant un lieu de tractation. Le courant se présente comme prônant des modes de planification centrés sur le consensus entre acteurs, en s'attachant surtout aux dimensions humaines et intangibles occultées par la planification rationnelle.

Plus concrètement, le rôle du planificateur dans cette perspective consiste à interpeller les acteurs concernés et susciter les débats, qui devraient en principe mener vers une meilleure prise de décision. Le centre de décision bascule d'une approche « top-down » vers les requêtes locales, dans un mouvement « bottom-up ». Par ce processus dialectique entre acteurs, ces derniers génèrent un certain apprentissage mutuel : « *The groups learn by talking and by doing, articulating, applying and evaluating policy concepts and principles in order to create workable strategies and procedures. In this mutual learning process, problems, policies and plans are socially constructed* » (Innes, 1996). Dans les faits, ce rapport semble plus difficile à atteindre car il requiert beaucoup trop de préalables : présence de l'ensemble des acteurs concernés, égalité des pouvoirs, égalité des voix, etc.

L'approche communicationnelle présente de nombreuses lacunes, du moins dans la compréhension et l'analyse des actions des grands maîtres d'ouvrage. Premièrement, il apparaît improbable d'atteindre une égalité entre acteurs et des processus de planification où aucun acteur central ne possède plus de pouvoirs que les autres. Dans le même ordre d'idées, une approche intégralement « bottom-up » occulte certains processus essentiels. Par exemple, la planification d'un réseau technique doit composer avec un mode de planification « top-down ». Le poids du réseau est ainsi exclu d'une telle vision mais reste déterminant dans les processus de planification d'infrastructures. De plus, les jeux de pouvoirs demeurent essentiels et présents dans toutes initiatives ou projets (Healy, 1992). Comme le prétend Flyvbjerg et Richardson (2002), l'approche s'avère moraliste et « top-down » à sa façon, puisqu'elle impose un nouvel ordre normatif communicationnel à la liberté des acteurs. Une certaine croyance en un consensus possible n'est également pas sans occulter le fait que celui-ci cache souvent des rapports de domination et de pouvoir entre acteurs (Callon et al, 2001). Finalement, le consensus peut devenir un outil stratégique pour un acteur et ne rime pas nécessairement avec un nouvel ordre rationnel.

Maintenant, face à ces considérations théoriques, comment peut-on qualifier les modes planification de projet au MTQ? Répondent-ils d'une approche rationnelle, transactionnelle ou collaborative? Ce style de planification est-il figé, remis en question ou forcé de s'adapter à des pressions de l'environnement d'action? Ces changements ou l'inertie qui caractérisent le MTQ peuvent-ils être assimilés à des apprentissages permettant à l'organisation de maintenir sa capacité d'action?

2.4. Une approche méthodologique centrée sur l'évolution de la formulation des projets

Après avoir exposé l'intérêt de l'objet d'étude et les grands concepts mobilisés par la thèse, nous aborderons au sein de cette section les aspects plus opérationnels de la recherche. Ce volet opérationnel découle des hypothèses et questions de recherche présentées en introduction générale. Nous exposerons d'abord les questions plus précises interrogeant le terrain, en démontrant l'utilité des études de cas comme contexte d'analyse. Ensuite, la manière dont s'est déroulée la collecte des données à partir de multiples sources : documents, entretiens semi-dirigés et revue de presse. Finalement, cette section se conclura sur les aspects opérationnels, notamment comment l'analyse des matériaux de recherche a été réalisée à l'aide de l'utilisation de grilles de lecture.

2.4.1. Cadre et outils d'analyse

L'interrogation des pratiques de projets du MTQ

Cette section sera consacrée à poser les bases des objets précis de l'analyse. Nous résumerons les apports de travaux similaires à notre thèse, qui font émerger quelques constats intéressants pour l'analyse des pratiques du MTQ. Des travaux de recherche basés sur l'apprentissage ont déjà porté fruit pour analyser les pratiques des maîtres d'ouvrage que sont Hydro-Québec au Québec (Gariépy, 1989 et 2005; Simard, 2003 et 2005) et EDF en France (Simard, Ibid). De plus, des travaux ont confronté certains

éléments de comparaison à propos du MTQ et d'Hydro-Québec (Gariépy et Hénault, 1994). La thèse s'inscrit dans la continuité de ces démarches.

Les travaux de Gariépy ont d'abord posé l'intérêt d'analyser l'apprentissage chez Hydro-Québec, en réaction aux jeux d'acteurs et à la procédure québécoise d'évaluation environnementale (Gariépy, 1989). L'apprentissage y est d'abord présenté comme une adaptation d'ordre stratégique, qui « *consistait non en une amélioration de la performance par rapport à un modèle qui aurait été prédéfini, par exemple trouver la meilleure façon de solutionner un problème mathématique, mais en un repositionnement stratégique d'un acteur pour sinon rendre prévisible l'environnement turbulent de la procédure, du moins pour maîtriser l'issue du débat et rester performant de projet en projet* » (Gariépy, 2005 : 3). Gariépy expose plusieurs apprentissages précis qui ont émergé de cette adaptation à l'environnement : modifications à la méthodologie dans les projets, consultations publiques en amont des projets et procédures officielles, ententes conclues avec certains acteurs locaux et spécialistes, intégration de l'évaluation environnementale en amont des procédures internes et restructurations organisationnelles en vue d'une plus grande place de la dimension environnement dans la prise de décision. Finalement, ces apprentissages à Hydro-Québec sont marqués par une certaine efficacité ; à la suite d'échecs ou événements créant des incertitudes, l'organisation semblait s'adapter ultérieurement de manière très efficace en vue de mieux contrôler d'éventuelles situations semblables (Ibid).

L'apport de Simard (2003 et 2005) se situe dans une perspective comparative entre le Québec (Hydro-Québec) et la France (Électricité de France (EDF)). Alors que les travaux de Gariépy laissent une grande place à la dimension aménagement et à une intégration de la planification des réseaux, l'approche de Simard est davantage de nature sociologique; s'intéressant à l'apprentissage du débat public né d'un rapport entre acteurs. La forme et la configuration des projets, ainsi que le réseau, y prennent

une place moins importante. Cette perspective centrée sur le débat et le conflit délimite trois étapes principales pour le maître d'ouvrage dans la conduite du projet :

- A. la préparation du conflit (période de consultation, concertation en amont, etc.);
- B. la consultation publique comme tel (notamment les audiences du BAPE);
- C. la période de post consultation, marquée par la négociation et la compensation face aux acteurs locaux.

Du point de vue de la procédure de débat public québécoise, avec comme figure de proue les audiences du BAPE, tous s'entendent pour affirmer qu'elle polarise les acteurs entre, d'une part, le maître d'ouvrage et ses alliés et, d'autre part, les opposants au projet. Les contraintes qu'elle pose aux maîtres d'ouvrage auraient également poussé ceux-ci à des pratiques de consultation et de participation en amont des projets. En retour, ces pratiques contribuent à discréditer d'une certaine manière la procédure officielle, qui devient en quelque sorte une stricte mise en scène des oppositions (Ibid). Bref, les audiences publiques et, surtout, le débat public dans son ensemble, sont des contextes d'analyse intéressants pour comprendre l'environnement d'action des maîtres d'ouvrage puis les apprentissages qui peuvent en émaner.

Finalement, plusieurs constats parallèles ont déjà été dressés entre Hydro-Québec et le MTQ en rapport aux apprentissages et pratiques de projet. D'abord, Gariépy et Hénault (1994) affirment qu'Hydro-Québec démontre une capacité impressionnante d'apprentissage de second niveau (la deuxième boucle d'Argyris et Schön). Tandis que le MTQ démontrerait quant à lui un apprentissage plus limité de premier niveau. Hydro-Québec a modifié en profondeur son processus de projet, internalisé des pratiques de consultation, adopté certaines politiques et modifié de manière importante son organigramme à la suite d'adaptations à la procédure québécoise d'évaluation environnementale. De son côté, le MTQ aurait démontré un apprentissage limité : subordination du Service de l'environnement aux services liés à

la planification des projets de même qu'adoption d'une politique environnementale ayant eu peu d'impacts sur la conduite des projets. La présente thèse tente de valider ces diverses hypothèses à notre terrain, soit l'analyse des pratiques du MTQ en matière de grands projets routiers.

La thèse fait le pari méthodologique de questionner les pratiques de projets du MTQ, plutôt que d'effectuer une analyse de nature sociologique de l'organisation ou des rapports d'acteurs dans les conduites de projet. En ce sens, l'approche diffère de celle de Simard (2003), qui analysait les apprentissages des maîtres d'ouvrage (Hydro-Québec et EDF) surtout à travers les rapports sociaux avec les acteurs du territoire dans les processus de projet. La méthodologie est plus fidèle aux travaux de Gariépy (1989) sur Hydro-Québec, c'est-à-dire que nous inférons nos conclusions à partir de l'observation de la formulation des projets du maître d'ouvrage, en la confrontant aux requêtes du territoire. Plus concrètement, les positionnements du MTQ et la configuration des projets témoignent d'une approche, culture et représentations du problème chez le promoteur. Tandis que l'évolution de ces éléments dans le temps illustre sa capacité à s'adapter aux contraintes. Nous utilisons comme matériaux des documents d'études sur les projets et des entrevues avec des acteurs impliqués dans ces opérations. De plus, des analyses touchant la structure organisationnelle du MTQ viennent appuyer l'analyse des projets.

L'approche préconisée est centrée sur le rapport entre la planification des projets et le territoire. En résumé, nous cherchons à savoir si des apprentissages profonds transcendent les pratiques de projets et mènent à l'émergence d'une nouvelle « théorie de l'action » (Senge, 1990). Ces mêmes pratiques témoignent-elles plutôt d'adaptations limitées? À partir de cette interrogation et des différents travaux abordés précédemment, deux axes d'analyse émergent pour aborder notre objet d'étude. Le premier axe réfère à une analyse de l'évolution de la planification des projets concrets. Le second s'intéresse à l'organisation au sein de laquelle évoluent ces pratiques de projet.

1. Axe d'analyse 1 : Évolution de la planification des projets au sein de la procédure et apprentissages en situation de projet

Analyse diachronique s'intéressant à la formulation, à la conduite et au déroulement des projets analysés dans le temps. Tel qu'illustré, le projet est toujours en relation à un contexte d'action, à des procédures et s'arrime au territoire à divers degrés.

- Comment la question du réseau intervient-elle dans la justification du projet ? Est-ce qu'une évolution est perceptible dans ce positionnement, au sein des projets et dans leur succession ?
- Est-ce que la justification du projet par le MTQ se modifie dans le temps et dans le déroulement du débat public ? Quels sont les objectifs visés par le projet et se modifient-ils à la suite des requêtes d'acteurs ?
- À quelles étapes du projet interviennent les dimensions liées à l'aménagement du territoire, par rapport à une pensée sectorielle de transport ? Est-ce que le débat public modifie cette vision du projet ?
- Comment la configuration des projets évolue-t-elle face aux requêtes des acteurs des territoires d'implantation ? Peut-on faire ressortir des évolutions d'un projet à l'autre ?
- Globalement, est-ce que la procédure québécoise de débat public influence les représentations du projet au MTQ ?
- À quelles étapes du projet interviennent la participation et la consultation des autres acteurs associatifs, privés ou publics ? De quelle manière le MTQ intègre-t-il des pratiques de participation en amont de la procédure officielle d'évaluation des impacts environnementaux et du BAPE ?
- Comment le MTQ intègre-t-il les requêtes des autres acteurs à la formulation de ses projets ?

2. Axe d'analyse 2 : Apprentissages liés à l'internalisation de changements aux codes, normes, procédures et à la structure organisationnelle :

Axe s'intéressant à l'évolution du cadre où agissent et évoluent les pratiques de projet, soit : l'organisation du MTQ, ses paramètres, ses représentations et sa culture.

- Quels ont été les grands changements structurels ayant eu des impacts sur la formulation des projets au MTQ. Est-ce que ceux-ci peuvent être liés à des expériences précises de projets, à des époques particulières ?

- Comment la mission du MTQ a-t-elle évolué dans le temps ? Est-elle en phase avec les expériences de projets analysés ?
- Comment interviennent les différentes politiques et normes adoptées dans la formulation des projets ? Est-ce que leur adoption résulte de projet particulier ou de séries d'expériences particulières ?
- Est-ce que l'apport des différents corps de métiers prenant part aux projets a évolué dans le temps ? Quelle est la part de chacun dans la définition des projets ?
- Les projets analysés démontrent-ils des divergences ou convergences entre les différentes directions territoriales du MTQ ?

Le choix des études de cas

L'analyse des projets du MTQ commande de se pencher spécifiquement sur des opérations réelles de planification d'infrastructures routières. Ainsi, la sélection d'études de cas est au centre de notre démarche. Mais les grands projets de ce type demeurent jusqu'à un certain point uniques : ils s'implantent dans des territoires variés, font intervenir des acteurs différents, à des époques marquées par des phénomènes particuliers. Il est difficile de généraliser et de faire émerger, à partir d'un projet précis, des constats qualifiant l'ensemble des pratiques de projets du MTQ ou même de formuler des conclusions sur les représentations qui dictent la formulation de ceux-ci.

Ainsi, l'approche privilégiée consiste à choisir un nombre de projet assez élevé et varié pour permettre la généralisation d'observations (4 projets sélectionnés), et assez limité pour permettre d'approfondir les études de cas à l'aide d'une approche qualitative. C'est pourquoi l'approche consistant à établir une base de données sur l'ensemble des projets du MTQ ayant fait l'objet d'audiences publiques n'a pas été retenue.

Le rôle de la théorie et d'autres travaux effectués sur des objets de recherche similaires ont grandement influencé les questionnements de départ et les hypothèses

de recherche. La démarche a été d'abord déductive, c'est-à-dire que nous posions comme hypothèse que l'objet (le MTQ et ses pratiques de planification de projet) allait répondre de manière relativement similaire à d'autres maîtres d'ouvrages analysés dans des contextes comparables (i.e. les travaux de Gariépy et Simard, de même que ceux de Rui). La littérature sur l'apprentissage organisationnel a fourni des clés de lecture de ces phénomènes. Ainsi, nous avons une orientation théorique liée à l'objet d'étude, il restait à choisir la manière d'aborder l'objet de recherche. Ce qui n'exclut pas qu'une grande part de la démarche ait été inductive. De nouveaux questionnements ont émergé au cours de l'analyse et des conclusions préliminaires se sont finalement révélées fausses, tandis que d'autres sont apparues.

La sélection des cas à analyser a été relativement facilitée par le faible nombre de projets routiers d'envergure au Québec depuis les deux ou trois dernières décennies (voir le tableau résumant les projets ayant fait l'objet d'audiences du BAPE en annexe 2). Plusieurs critères de sélection ont été établis pour mener à bien la recherche :

- 1. Les projets retenus devaient être des « grands projets » :** Par grand projet nous entendons un projet d'ampleur qui implique un grand nombre d'acteurs. Ce sont généralement des opérations fort complexes, bien que présentant une dimension technique importante, font intervenir divers champs d'expertise souvent absentes des opérations traditionnelles de voirie : aménagement urbain, sociologie, architecture, etc. De plus, les grands projets sont généralement porteurs de multiples représentations du projet, de la part d'intervenants divers; ils font, par le fait même, souvent l'objet de controverses. Globalement, dans la perspective d'analyser le rapport entre promoteur, projet et territoire, les grands projets nous semblaient donc le laboratoire par excellence de révélations de l'évolution des pratiques planificatrices.
- 2. Les projets retenus devaient être localisés en totalité ou en partie en milieu urbain ou périurbain :** Le milieu urbain génère des rapports d'acteurs et débats publics habituellement plus complexes et riches en

matériaux. C'est le constat qui émerge de l'analyse sommaire que nous avons effectué de l'ensemble des projets du MTQ ayant fait l'objet d'audiences publiques. Globalement, le milieu urbain a toujours posé problème au plan de l'insertion des infrastructures routières du MTQ.

- 3. Les projets retenus devaient avoir fait l'objet d'audiences publiques du BAPE :** Comme notre analyse porte surtout sur la période contemporaine, l'ensemble des projets majeurs susceptibles d'être analysés a fait l'objet d'audiences publiques. Certains projets ont été autorisés suite à des opérations de médiation environnementale, mais ne s'avéraient pas assez importants et riches pour être retenus.

- 4. Les projets retenus devaient être planifiés par diverses directions territoriales du MTQ :** Comme les activités du MTQ sont désormais décentralisées depuis le début des années 1990 (voir chapitre 3.3.), nous souhaitons diversifier l'origine des cas pour faire émerger des généralisations sur les pratiques de projet.

Environ une dizaine de projets correspondaient globalement à ces critères et auraient pu faire l'objet d'une analyse détaillée au sein de cette thèse. Cependant, quatre apparaissaient comme étant plus intéressants que les autres, notamment car ils se trouvaient davantage en milieu urbain, qu'ils avaient suscités des débats importants et qu'ils étaient localisés à différents endroits du Québec. Les cas suivants constituent donc le cœur de la thèse et le chapitre 4 exposera en détails la nature de ces projets et les observations qui émergent de l'analyse de leur planification :

- 1. Projet de construction de l'axe McConnell-Laramée à Hull (premier projet en 1989 et deuxième projet en 2000-2001);**

- 2. Projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal (2001-2002);**

3. **Projet de construction de l'autoroute 30 de Ste-Catherine à l'autoroute 15 en banlieue sud de Montréal (2002) et ajout du tronçon Jean-Leman (2004);**
4. **Projet de prolongement de l'axe du Vallon à Québec (2004);**

Deux de ces projets ont traversé la procédure d'évaluation des impacts environnementaux et du BAPE plus d'une fois. C'est le cas de l'axe McConnell-Laramée en 1989 et 2001 (projet 1) et de l'autoroute 30 en 2002 et 2004 (projet 3). Dans le premier cas, un projet avait été autorisé en 1991. Le MTQ a cependant décidé de le modifier en profondeur par la suite, il a donc été assujetti une nouvelle fois à la procédure. Dans le cas de l'autoroute 30, le MTQ a fait le choix d'un scénario alternatif à la suite des premières audiences du BAPE en 2002. Comme cette nouvelle configuration nécessitait l'ajout d'un nouveau tronçon assez important, cette section a été assujettie à son tour à la procédure d'évaluation environnementale puis a fait l'objet d'audiences publiques en 2004. Ces deux cas ont été ajoutés à l'analyse des projets, étant donné qu'ils offrent un potentiel intéressant d'analyse de deux contextes de débat et de planification différents sur un même projet et secteur d'implantation.

Les autres projets jugés importants ont fait l'objet d'une analyse plus succincte et seront également mobilisés à diverses occasions en appui à notre argumentaire, notamment à travers l'utilisation d'encadrés présentés à divers endroits de la thèse :

- **Le projet autoroutier Dufferin-Montmorency dans la région de Québec en 1978 :** Ce vaste projet autoroutier (A-440) devait relier la colline parlementaire à la municipalité de Beauport. Une bonne part du tracé était déjà construite avant les audiences publiques, qui devaient porter sur le tronçon touchant aux battures de Beauport, milieu jugé de grande valeur écologique. La procédure du BAPE était alors inexistante et le projet a mené à la concrétisation de cette tribune. Ce premier rapport du BAPE avait suggéré d'arrêter la construction du projet pour

procéder à des études plus approfondies des impacts, encourageant le promoteur à organiser des séances supplémentaires de consultations publiques. La construction a toutefois été complétée en 1982.

- **Le raccordement de l'autoroute 55 à la route 157 à Shawinigan-Sud en 1989 :** L'objectif principal du projet était de désenclaver Shawinigan-Sud et stimuler son développement économique par son raccordement au réseau autoroutier. Entièrement en milieu rural, il s'est avéré controversé car il touchait à de nombreuses terres agricoles, et ce contrairement à l'avis de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). L'Union des producteurs agricoles (UPA) s'est par la suite fortement opposée au projet. Le rapport du BAPE a quant à lui été défavorable à l'initiative du MTQ, prétextant que les impacts sur le milieu agricole seraient trop importants et que le projet n'était pas assez justifié. L'initiative a finalement été abandonnée.
- **Construction du tronçon de l'autoroute 50 entre Lachute et Mirabel en 1990 :** Ce tronçon faisait partie d'un vaste axe devant relier la région de Gatineau à celle de Montréal. Le projet témoigne de ce qui est souvent appelé « *l'approche par tronçons* », c'est-à-dire lorsque le promoteur sépare son projet en plusieurs parties pour le soumettre à la procédure d'évaluation environnement. Le BAPE reprochera dans son rapport au MTQ d'avoir consciemment procédé aux expropriations puis à la réalisation des devis avant même le début de la procédure. Le projet n'est toujours pas complété.
- **Implantation de voies réservées pour autobus sur l'estacade du pont Champlain à Montréal en 1992 :** Dans le seul projet de transport collectif ayant fait l'objet d'audiences du BAPE, le MTQ souhaitait déplacer les voies réservées pour autobus du pont Champlain vers l'estacade. Le projet a été rejeté par de nombreux acteurs et par le rapport du BAPE, sous prétexte qu'il allait augmenter l'offre en transport routier en libérant les voies réservées actuelles.
- **Réfection de la côte des Éboulements en 1997 :** Le projet de réfection de la Grande Côte des Éboulements dans Charlevoix a créé beaucoup de remous, même s'il n'a jamais traversé les audiences publiques du BAPE. Le 13 octobre 1998, un accident d'autobus avait fait 44 victimes dans cette côte à la dénivellation importante. Très vite, on ciblait la soi-disant piètre sécurité de l'infrastructure dans les médias, ce qui poussa le gouvernement du Québec à annoncer quelques jours plus tard des travaux de réfection. Divers acteurs se sont opposés à ce projet, qui

allait selon eux complètement dénaturer ce site d'intérêt patrimonial exceptionnel. Le projet a cependant été réalisé comme prévu.

- **Projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa** : Présenté en 2005 au BAPE comme une infrastructure réalisée en partenariat public-privé (PPP) et visant à soulager le trafic entre la périphérie nord et Montréal, le prolongement de l'autoroute 25 devrait également faciliter le transport des marchandises en bouclant la portion nord-est du réseau autoroutier. Certains opposants avançaient que le projet contribuerait à l'étalement urbain et à la pollution atmosphérique. Ce projet fort controversé sera en principe réalisé au cours des prochaines années.
- **Projet d'amélioration des infrastructures de transport terrestre près de l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal en 2006** : Ce projet récent s'est réalisé sous un mode de planification faisant appel à la consultation publique en amont, ce qui a facilité la création de consensus. Les audiences du BAPE ont par la suite suscitées peu de controverse. Cette expérience témoigne de nouvelles manières de faire en matière de planification au MTQ.
- **Projet de réaménagement de l'échangeur Turcot (en cours)** : Ce projet majeur de réaménagement d'un des ouvrages d'art les plus importants de Montréal est actuellement à l'état d'avant-projet. Nous avons suivi son cheminement, en participant notamment aux séances de consultation publique en amont en tant qu'observateur. Avec le projet précédent de l'échangeur Dorval, il témoigne de nouvelles pratiques de participation publique au MTQ.

La localisation de l'ensemble des projets est illustrée à la figure 2.2. De plus, des cartes détaillées des études de cas sont disponibles au chapitre 4. Les projets seront mobilisés de diverses manières tout au long de la thèse. D'abord au chapitre 3.4.3, où il sera question du bilan des passages du MTQ aux audiences du BAPE depuis 1978. Ensuite, le chapitre 4 s'attardera exclusivement à analyser les quatre études de cas principales, qui représentent le corps de la thèse. Finalement, les projets supplémentaires feront l'objet d'encadrés, qui viendront appuyer certains arguments et observations dans le chapitre 5.

Analyse documentaire et entretiens semi-dirigés : des contributions importantes au terrain

Les matériaux de recherche proviennent en bonne partie de l'analyse de documentation. D'abord, des documents officiels liés à la procédure de projet provenant du MTQ ou des acteurs impliqués dans le processus. Ils s'agit généralement d'études des besoins, d'opportunités ou d'impacts qui se rattachent à des phases précises du projet. Ensuite, nous analysons les mémoires déposés par les participants aux audiences, articles de journaux et autres documents liés aux processus internes du MTQ et à son cadre institutionnel. Les documents précis utilisés seront exposés dans la section qui suit. Enfin, il a été parfois nécessaire de croiser ces matériaux avec d'autres sources par triangulation : entrevues semi-dirigées, témoignages, etc.

Parallèlement à l'analyse des projets à partir de la documentation, une série d'entretiens semi-dirigés a été réalisée de manière à vérifier des hypothèses et à faire éventuellement ressortir des éléments occultés. La réalisation de ces entretiens a joué un rôle de croisement et de validation avec les données obtenues de l'analyse des projets. Mais elle a également permis une exploration plus approfondie du terrain, en abordant des éléments qui n'étaient ou ne pouvaient être traités à partir de la grille d'analyse.

L'entretien semi-dirigé est une entrevue ouverte, libre des contraintes associées à des questions à choix multiples par exemple, tout en gardant une certaine orientation. L'intervieweur cible des interrogations assez larges, qui pourront le mener vers des questions plus précises au gré de l'entretien. C'est alors l'occasion de tester des hypothèses face à l'acteur, vérifier sa réaction en rapport aux positionnements d'un autre acteur ou corroborer certaines informations. Le bénéfice de l'entretien semi-dirigé est avant tout sa capacité à faire ressortir « *le vécu des participants* », pour effectuer un « *détour par l'intériorité des acteurs* » (Crozier et Friedberg, 1992 :

458). L'analyse stratégique proposée par ces deux auteurs apporte une vision intéressante de l'entrevue et de son rôle pour comprendre des acteurs à l'œuvre et se faire une idée des rationalités en jeux. Cela passe nécessairement par des témoignages dits « subjectifs », mais qui en étant confrontés entre eux permettent de dresser une représentation plus « objective » des logiques en présence :

« Le propre de la démarche, c'est précisément de dépasser cette dichotomie artificielle entre réalité « objective » et réalité « subjective ». Elle considère, en effet, que la subjectivité des autres – c'est-à-dire leur façon de choisir leurs stratégies en fonction de leur perception des contraintes pesant sur eux – est un élément capital qui, tout aussi objectivement que les contraintes techniques ou économiques, définit la situation de chacun, c'est-à-dire ce par rapport à quoi il élabore sa propre stratégie et sa propre conduite » (Ibid : 459).

Le choix des acteurs interviewés est directement lié aux études de cas, en plus de quelques acteurs incontournables. Pour déterminer le nombre d'entrevues, un principe de saturation a été utilisé. Lorsque les acteurs semblaient avoir tendance à répéter les mêmes affirmations ou points de vue, cette avenue cessait d'être exploitée. Comme l'objet porte sur des projets qui souvent soulèvent des débats ou des conflits entre acteurs, certaines personnes étaient réticentes à nous rencontrer. L'utilisation d'un appareil d'enregistrement fut dans certains cas impossible, par requête des interviewés. Dans tous les cas, la confidentialité des entretiens fut assurée; le nom des personnes rencontrées ne peut être mentionné et lorsque des propos sont cités textuellement ou non dans la thèse, une codification est utilisée (par exemple Ludwig Desjardins, chargé de projet à la Ville de Montréal, deviendrait « VDM-2 »). Seuls le rôle/titre des interviewés et leur organisation d'attache sont mentionnés, dans la mesure où ces derniers ne permettent pas d'identifier les interlocuteurs. Certains noms de personnes seront cités, d'abord lorsqu'ils ont exigé ou autorisé cette divulgation, ou si leurs dires proviennent d'interventions de nature publique (conférences, colloques, etc.).

Tableau 2.2 : Liste des personnes rencontrées dans le cadre d'entrevues semi-dirigées

Organisation	Rôle	Codification
BAPE (4)	Président d'une commission et ancien président du BAPE	(BAPE-1)
	Président d'une commission	(BAPE-2)
	Président d'une commission	(BAPE-3)
	Président d'une commission et ancien président du BAPE	(BAPE-4)
MTQ Montréal (7)	Cadre supérieur	(MTQMTL-1)
	Cadre supérieur	(MTQMTL-2)
	Cadre supérieur	(MTQMTL-3)
	Professionnel	(MTQMTL-4)
	Professionnel	(MTQMTL-5)
	Professionnel	(MTQMTL-6)
	Cadre supérieur	(MTQMTL-7)
MTQ Ouest-de-la Montérégie (5)	Professionnel	(MTQMTR-1)
	Cadre supérieur	(MTQMTR-2)
	Professionnel	(MTQMTR-3)
	Cadre supérieur	(MTQMTR-4)
	Professionnel	(MTQMTR-5)
MTQ Environnement (3)	Professionnel	(MTQENV-1) MTQ-1 MTQ-2
MENVIQ (5)	Cadre supérieur	(MENVIQ-1)
	Professionnel	(MENVIQ-2)
	Professionnel	(MENVIQ-3)
	Professionnel	(MENVIQ-4)
	Professionnel	(MENVIQ-5)
Consultants privés (2)	Professionnel	(PRIV-1) (PRIV-3)
	Cadre supérieur	(PRIV-2)

Ville de Montréal (3)	Cadre supérieur	(VDM-1)
	Élu	(VDM-2)
	Cadre supérieur	(VDM-3)
Ville de Québec (1)	Cadre supérieur	(VDQ-1)
AMT (1)	Cadre supérieur	(AMT-1)

La grille de question est conçue spécialement pour le bien de l'analyse des projets spécifiques, en étant orientée selon le rôle de la personne rencontrée. Elle est également inspirée du modèle proposé par Friedberg (1988). Un modèle type de grille d'entretien est présenté en ANNEXE 1. Comme les entretiens sont semi-dirigés, dans certains cas la grille a été abandonnée pour privilégier un entretien plus ouvert, surtout quand l'interviewé abordait des questions non identifiées préalablement.

2.4.2. Les éléments d'analyse

L'analyse des cas se fonde principalement sur le recensement d'éléments, thèmes ou positionnements d'acteurs à travers les documents officiels des projets du MTQ, les documents relatifs à la procédure d'évaluation environnementale et les mémoires des acteurs participant au débat. À l'aide d'un tableau récapitulatif ces étapes chronologiquement, il est possible de caractériser l'évolution du projet à l'aide des deux sections suivantes (voir tableau 2.3) :

1. **Justification du projet** : Il s'agit de la représentation du projet par le promoteur, telle qu'elle ressort de l'analyse des documents et des prises de position. Cette section est importante, car la procédure québécoise d'évaluation des impacts s'appuie fortement sur la justification du projet, notamment à travers l'étude d'impact. L'analyse de la

justification du projet à travers le tableau offre un regard sur la manière dont l'argumentaire du promoteur évolue au gré des étapes et du rapport aux autres acteurs du territoire. Cette section comprend généralement les constats sur la problématique tels qu'ils sont présentés par le promoteur, les objectifs du projet qui en découlent, les éléments de justification liés au domaine du transport (circulation, voirie, etc.), à l'aménagement du territoire et à l'environnement, puis finalement les prévisions sur lesquelles s'appuie le promoteur pour faire valoir son projet.

2. **Configuration du projet :** Cette section du tableau s'attarde à la manière dont le projet est transcrit concrètement dans l'espace. Elle permet de comprendre l'évolution de la configuration technique du projet, des aménagements associés et des impacts sur l'environnement, au gré de la procédure. Les scénarios évalués et retenus informent sur la justification technique du projet et permettent de saisir quelle influence ont pu avoir les autres acteurs et l'environnement sur la configuration du projet. Tandis que les éléments de transport, les opportunités d'aménagement et les impacts résument les aspects concrets du projet soumis par le promoteur.

Tableau 2.3 : Tableau d'analyse type

		Phases amont					Évaluation environnementale et BAPE					Décret	
Étapes du projet		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J1-2003)	(J2-2004)	
Documents utilisés		85	01/91		06/93		06/98	08/01	06/02	12/02			
Justification	<i>Constats sur la situation</i>	A3, A4	A4		A3		A3, A4, F1, P1, F2	G1, G3, G9, G2, G4, F16, G5, G10, P10, G6, G7, G8	P1, P3, P6, P9, A3, A7, H1, H2, H3, H4, H5, H6, G4, H7, H8, H9, H10, P2, A14, A8, H11, H12, F13, G3, H13, F3, H14, A14, P10, H15, P14, P15, F16, F11, H16, H17	P1, F15, F3, G3, F2, F13, I1, P10, I2, H8, I3, I4, I5, A14, A8, F14		J1	
	<i>Objectifs</i>	A5, A6	P3, B1, A6, B2, B3, B4, A5		B2, B1, B4, A6, A5, P3		B2, B1, B4, A6, A5, P3, P4, B3						
	<i>Éléments de transport</i>						P6, F12						
	<i>Prévision, situation future</i>		B5, B6				B5, B6						
	<i>Éléments d'aménagement-environnement</i>		P4		P4		F3						
Configuration	<i>Scénarios évalués</i>	A7, A8					A8, A7, F11						
	<i>Scénarios retenus</i>	A8, A1					A8, A1				A8	A7	
	<i>Éléments de transport</i>	A2, A9, A10, A11			D1, A9, D2, A10, D3, A11		D2, F4, F5, A9, F6, A10, D3				A9, D2, A10, D3, F4, F5, F6	F11, J2	
	<i>Opportunités d'aménagement</i>	A12, A13, A14					A12, F10, F7, F8, F9, F15, P10, F16, A13, F13, A14				A13, F13, A14, P2	A13, F13, A14, P2	
	<i>Impacts</i>												
Revue de Presse			P3, P4, P1, P5					A8, A14, P2, P3, P4, P6, P7, P9, P8, M14, P1, P10, P11, P12, P13, P14, A12	A7, P15, F16, P10, P16	P17, F15, A8	A7		

Ces deux catégories d'analyse des projets sont ensuite mises en relation à des étapes chronologiques de formulation du projet, en sein du même tableau. Chaque étape de projet consiste à analyser un ou des documents officiels produits par le maître d'ouvrage ou liés à la procédure. Il est important de préciser que ces étapes diffèrent de la chronologie du processus de projet telle que formalisée par le MTQ dans ses documents officiels (voir figure 3.8 et cheminement détaillé en annexe 2). Le processus officiel du MTQ représente une démarche interne linéaire et générique, avec comme étapes : évaluation de la demande, étude d'opportunité, avant-projet, plans et devis, puis réalisation. Ce processus est différent de la procédure d'évaluation environnementale québécoise (figure 3.4), car seulement une minorité des projets du MTQ nécessitent une étude d'impact et, dans des cas exceptionnels de grands projets, des audiences publiques. Les étapes retenues pour l'analyse font converger la procédure québécoise d'évaluation environnementale et le processus de projet interne au MTQ, ce qui permet de rendre compte des différentes étapes, sans s'enfermer dans l'une ou l'autre des deux logiques. Ces étapes se divisent en trois périodes marquantes : les phases amont (précédent l'intervention du BAPE), l'évaluation environnementale et le BAPE et finalement le décret (révélant la configuration finale du projet).

1. Les phases amont : il s'agit des phases de préparation du maître d'ouvrage et de formulation du projet. Ces phases donnent lieu à des alliances avec des acteurs et, dans certains cas, à des processus de consultation et de participation en amont. Les étapes détaillées sont représentées par les documents suivants, les lettres correspondant à celles du tableau d'analyse :

A. Étude d'option et de tracé : généralement une étude (souvent commandée à des consultants) d'analyse des besoins et de propositions de scénarios pour le projet.

B. Analyse de la valeur : étude multicritères qui fait souvent office d'étude d'option pour certains projets et qui détermine le choix du scénario optimal pour le projet.

C. Consultation amont des acteurs : lors de certains projets, le MTQ tient des consultations en amont, en principe sous l'égide d'un organisme indépendant.

D. Avis de projet : l'avis obligatoire devant être déposé au ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) par le promoteur lorsque le projet est assujéti à la procédure.

2. L'évaluation environnementale et le BAPE : cette phase suit l'avis de projet (i.e. la soumission officielle du promoteur). Le projet entre dans une procédure obligatoire d'évaluation environnementale puis d'audiences publiques, s'il y a lieu. De multiples requêtes se succèdent, provenant d'autres instances gouvernementales et des acteurs participant aux audiences (via les mémoires déposés). Les étapes détaillées sont représentées par les documents suivants :

E. Directive pour l'étude d'impact : les exigences du MENVIQ sur le contenu de l'étude d'impact sur l'environnement préparée par le promoteur. Lors de l'analyse des projets, nous avons toutefois constaté que ce document est générique et applicable à tous les projets. Il n'y aura en conséquence pas d'analyse spécifique de celui-ci dans la procédure. Mais, nous tenons compte de son contenu générique dans l'analyse.

F. Étude d'impact sur l'environnement : l'étude préparée par le promoteur et qui détaille le projet proposé et ses impacts. Il s'agit de la pièce maîtresse de la procédure, soit le document qui sera discuté lors des audiences.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact : Les avis des différents ministères sur l'étude d'impact du promoteur, recueillis par le MENVIQ. Il comporte certaines requêtes et des commentaires sur le projet.

H. Rapport du BAPE : À la suite des audiences, un rapport est déposé officiellement par la commission, avec ses recommandations. À partir de celui-ci, le Conseil des ministres décidera ou non d'adopter un décret autorisant le projet.

I. Analyse environnementale du MENVIQ : simultanément aux audiences, le MENVIQ produit une analyse environnementale détaillée du projet comportant des requêtes qui peuvent être ultérieurement intégrées. Ce document comporte les avis des ministères concernant les impacts du projet.

3. Le décret ou projet final : à partir du rapport du BAPE, le gouvernement peut autoriser le projet. Ce dernier peut également faire incorporer des modifications ou intégrer des requêtes. Il représente le cadre légal dans lequel la configuration du projet doit s'insérer par la suite.

À partir du croisement des catégories d'analyse et des étapes du projet, il est possible de recenser les éléments précis touchant à la configuration du projet, aux requêtes et aux positionnements des divers acteurs prenant part au processus. La codification s'effectue à partir du moment d'apparition de l'élément dans le projet :

Par exemple, l'objectif « accroître l'efficacité du réseau » devient un élément du groupe (A), car il apparaît pour la première fois dans le document (A) « Étude d'option et de tracé ».

Les éléments apparaissant dans la revue de presse représentent la lettre (P) et les mémoires des acteurs la lettre (M). Ainsi, il est possible de repérer à quelle étape apparaît l'élément et de voir, aux étapes ultérieures, d'où il origine. À partir de ces résultats bruts, les éléments ont fait l'objet d'un croisement afin de les regrouper sous des thèmes semblables moins précis et plus thématiques. Ainsi, nous retrouvons maintenant un nombre moins élevé d'éléments, ce qui permet un traitement moins lourd sans occulter des éléments plus précis à aborder, si nécessaire.

La revue de presse et la grille détaillée du contenu des mémoires

Le premier tableau d'analyse présente les éléments de contenu de la revue de presse et de l'analyse des mémoires selon les grands groupes d'acteurs déterminés. Il s'agit en fait d'un résumé de l'analyse plus fine réalisée pour chacun des acteurs, à travers les articles de journaux et les mémoires. Celle-ci est présentée en annexe pour chacun des projets, selon le même principe que la première grille d'analyse, soit la recension des éléments et la codification pour chacun des acteurs. Le positionnement de l'acteur par rapport au projet a été ajouté : (+) lorsqu'il appuie l'initiative, (-) lorsqu'il s'y oppose et (ND) lorsque le positionnement est indéterminé. *Parfois, un acteur ne s'oppose pas au projet d'axe comme tel, mais propose une configuration différente, dans ce cas le symbole (-) est tout de même utilisé. Il faut comprendre le tout comme étant une opposition à la position du promoteur et non à la nécessité d'intervenir sur un axe, par exemple.*

À partir de ce positionnement puis des différents thèmes et requêtes du tableau d'analyse des mémoires, une grille a été créée afin de comparer les acteurs selon leur positionnement (+/-) par rapport au projet, leur catégorie (groupes de pression, groupes de citoyens, associatifs ou institutionnels/privés) et le contenu des mémoires (voir les tableaux « Revue de presse » et « Analyse des mémoires » en annexe 3, pour chacun des projets). Les codes dans la colonne de gauche représentent les éléments codifiés, tandis que les numéros de la ligne du haut représentent chacun des acteurs. La représentation visuelle qui en résulte permet de bien voir les thèmes fréquemment abordés ou les requêtes importantes pour l'analyse, selon les catégories d'acteurs. Les acteurs sont regroupés selon leur rattachement territorial (en un sens géographique ici), puis classés selon leur appui ou non à la proposition du MTQ. La différenciation des acteurs par leur attachement au territoire regroupe la typologie suivante :

1. **Locaux** : ces acteurs peuvent être des groupes de pressions, des collectifs de citoyens, des compagnies privés, mais dont l'intérêt ou leur origine géographique est avant tout lié au secteur environnant le projet.
2. **Régionaux** : mêmes caractéristiques que les groupes locaux mais dont l'intérêt territorial est plus large. Par exemple, le Conseil régional de l'environnement de Montréal (CREMTL), qui s'intéresse à la question environnementale sur l'île de Montréal.
3. **Globaux** : ces acteurs peuvent agir localement ou régionalement, mais ont avant tout un intérêt global, par exemple la cause des changements climatiques ou le réchauffement de la planète. Il peut s'agir également d'intérêts touchant un domaine précis (par exemple le transport collectif) mais sans attache territoriale particulière.
4. **Politiques/institutionnels** : regroupe les acteurs publics, élus, administrations municipales, sociétés parapubliques, etc.

La formulation d'une typologie des acteurs impliqués dans un débat ou une conduite de projet est fort complexe. La solution parfaitement représentative n'existe pas *a priori* et le tout doit être adapté à un terrain toujours unique. Il est hasardeux, comme le dit bien Lascoumes (1994), d'enfermer les groupes dans une typologie non malléable. Le même acteur peut parfois agir de manière paradoxale, changer de registre selon l'intérêt en jeu, se positionner de telle manière par stratégie, sans que cela ne soit « conforme » à une certaine catégorie de représentations définies d'avance. L'intérêt de regrouper les acteurs selon leur attachement territorial est multiple. D'abord, il permet de différencier les groupes riverains ou plus directement touchés par le projet, des autres ayant des intérêts plus larges. Des tests de la méthodologie ont également démontré qu'une telle catégorisation permettait de voir que les enjeux se posaient différemment selon cette appartenance. Les groupes régionaux s'intéressant beaucoup plus aux impacts économiques ou environnementaux des projets, tandis que les acteurs locaux réclament plus souvent

des correctifs ou une bonification du projet. Les résultats apparaissaient plus pertinents ainsi et ces catégories territoriales ont été conservées.

Évidemment, rien n'empêche un acteur local, par exemple une association de riverains d'un projet, de se servir d'un argumentaire sur le réchauffement de la planète pour se positionner par rapport au projet, ou de s'intéresser surtout à des questions globales, malgré sa proximité du projet. De plus, les acteurs changent fréquemment de registre pour arriver à leurs fins, de manière stratégique. Mais cela ne remet pas en cause la typologie adoptée, qui ne doit pas être perçue comme un outil qui se suffit à lui-même, mais plutôt comme un support à l'analyse qui permet de saisir le positionnement des acteurs. Ainsi, à maintes reprises dans cette thèse, cette typologie est abandonnée lorsque certaines situations le nécessitent.

Organigrammes et grands changements institutionnels

Le MTQ, comme tout grand maître d'ouvrage, est une organisation complexe dont les frontières, la culture et les modes de pensée à l'œuvre sont difficiles à cerner. La thèse s'attache surtout au processus de projet routier, qui touche à l'action de quelques services ou directions de l'organisation (ces éléments seront abordés en détails au chapitre 3). Mais la façon dont un grand projet d'infrastructure est mené est évidemment fortement déterminée par un ensemble de facteurs organisationnels : la culture, l'histoire, l'organigramme, les professions à l'œuvre, les processus de même que les jeux politiques indissociables d'un grand ministère comme le MTQ. Il est pertinent d'aborder ces éléments à l'aide d'une méthodologie appropriée, ne serait-ce que pour avoir une vision d'ensemble cohérente du cadre dans lequel s'exercent les objets d'étude plus précis.

Ces observations permettent de dresser un portrait de l'organisation du MTQ sous plusieurs aspects (le chapitre 3 y est entièrement consacré). Premièrement, il s'agit de comprendre le MTQ actuel sur la base des grandes transformations que l'organisation a connues à travers le temps, depuis environ un siècle. Seront ainsi traités les changements de noms, d'organigrammes, de politiques, avec comme toile de fond l'évolution de la planification du transport routier au Québec. Deuxièmement, les changements dans les représentations et des processus de projets routiers aux cours des dernières décennies seront abordés. Il s'agit d'analyser l'évolution du rôle du MTQ et ce qui en découle en matière de conduites de projet, puis de voir comment ce rôle s'est modifié. Cette « théorie » de l'organisation sera ensuite confrontée aux pratiques effectives du terrain des conduites de projet dans le chapitre 4.

Les matériaux de recherche utilisés sont divers et ont nécessité des recherches assez importantes dans les banques de données et centres de documentation du gouvernement. Bien que peu de documents anciens soient publics ou disponibles, plusieurs offrent une grande source d'informations : rapports, allocutions de ministres et sous-ministres, organigrammes, documents internes, mémoires et politiques. De cette recherche émerge d'abord le constat que très peu d'ouvrages portent sur l'analyse du MTQ comme organisation ou sur la planification des infrastructures de transports dans une perspective historique. Cette thèse souhaite aider à combler ce vide, surtout en ce qui concerne les actions du MTQ depuis quelques décennies.

Les autres sources : projet de recherche sur les entrées de ville et entretiens informels

D'autres sources de matériaux ont contribué à l'avancement de nos travaux. Parallèlement à la réalisation de cette thèse, nous avons participé à un projet de recherche d'envergure mené par la Chaire en paysage et environnement de

l'Université de Montréal, sous la direction de Michel Gariépy (Gariépy et al., 2005). Intitulé *Les entrées de Montréal. Cadrage paysager des entrées routières de la métropole*, ce projet mandaté par le MTQ avait pour but l'analyse de la « *relation entre les infrastructures routières servant de parcours d'entrées à la métropole du Québec et les territoires qu'elles desservent* », dans une perspective de requalification des entrées de ville de Montréal. Notre rôle dans le projet touchait l'analyse des représentations des différents acteurs du territoire face aux infrastructures de transports sous la juridiction et la planification du MTQ. Une série d'entrevues réalisée en 2004 avait fait ressortir des éléments intéressants, notamment que le MTQ était perçu comme ayant un mode de pensée et d'action avant tout orienté vers la confection d'infrastructures, abordant peu la relation qu'elles pourraient avoir avec l'aménagement du territoire. Ce constat et ces matériaux servent en quelque sorte le propos de cette thèse, les sujets étant différents mais tout de même connexes.

Finalement, beaucoup de matériaux émergent de rencontres informelles avec des acteurs du domaine des transports, ou des employés du MTQ. Que ce soit au sein de colloques, conférences ou à travers la réalisation de mandats de recherche, ces éléments ont contribué à orienter cette recherche.

2.5. Conclusion

Cette thèse propose de comprendre l'évolution des pratiques planificatrices du MTQ, telles qu'elles se révèlent dans l'analyse de situation de conduite de projet⁹. De manière transversale, il s'agit de comprendre comment se territorialise le réseau. En d'autres mots, dans quelle mesure les pratiques de projets observées s'arriment aux dynamiques sociale et physique des territoires d'implantation et aux représentations mobilisées. Ce chapitre a exposé l'approche privilégiée pour explorer ces phénomènes, c'est-à-dire l'analyse en termes d'apprentissages mobilisés dans la planification des projets. Comment l'arrimage des projets au territoire transforme-ils les représentations, les outils mobilisés ou la problématisation du MTQ face aux situations de projet adressées ? Cette interrogation demeure le filon principal de notre investigation.

Le MTQ est une organisation très grande, comptant un nombre important de services ; la planification des projets n'étant qu'une activité minoritaire au sein de ce ministère. En conséquence, il est nécessaire d'être prudent dans la généralisation des apprentissages observés. Le sujet de la thèse demeure les pratiques de projets routiers du MTQ et leur évolution, et non le ministère dans son ensemble en tant qu'organisation apprenante. Tout au long de la thèse, lorsque nous utiliserons le terme MTQ pour aborder certaines attitudes ou apprentissages, c'est toujours dans l'optique de l'analyse des pratiques planificatrices.

Plusieurs interrogations émergent de ce chapitre 2. Comment le MTQ peut-il ou non conserver sa légitimité dans un environnement d'action en mouvance, présentant de fortes résistances à ses initiatives ? Comment compose-t-il avec les implications procédurales maintenant liées à la conduite des projets ? De quelle manière sa culture

⁹ Par le terme évolution nous entendons le changement continu dans les pratiques comme adaptations à certaines situations, et non en termes de progression vers un idéal souhaité.

s'arrime-t-elle à l'émergence de nouvelles représentations du territoire et du rôle des projets routiers ? Peut-il transformer des situations incertaines en environnements d'action plus déterminés, selon les termes de sa vision du territoire et des projets ? Le concept d'apprentissage organisationnel offre une grille de lecture intéressante de ce phénomène d'adaptation des pratiques d'une organisation à un environnement d'action trouble. Cette approche implique de s'intéresser à l'expérience passée du MTQ, à sa capacité de réflexivité en situation de projet et à son adaptabilité à plus long terme à certains changements, révélée dans la modification des pratiques de projet.

La conduite des projets, même si elle est codifiée selon des paramètres d'action et de décision rationnels, n'en demeure pas moins souvent un problème complexe, ou un « ill-defined problem » (Rittel et Webber, 1973). Plutôt que d'analyser strictement les grands changements organisationnels, la thèse explore la formulation et les pratiques de projet. Cela permet de comparer deux axes et par croisement produire des observations plus pertinentes et fidèles à la réalité concrète du terrain, ou de l'action telle quelle est perçue dans la dynamique des projets.

Les trois chapitres suivants, soit le corps de la thèse, témoignent de cette prise de position méthodologique. Le premier axe, exposé dans le chapitre 3, s'intéresse à l'évolution de la théorie professée du MTQ en matière de planification de projet, à la manière dont il codifie son action, ses normes et comment la planification des projets évolue dans le temps. Il s'agit de qualifier le MTQ selon le rôle qu'il projette et la codification du projet qui en résulte. Le deuxième axe, traité surtout dans les chapitres 4 et 5, ne peut qu'être abordé de l'intérieur des projets, en analysant l'action et la forme des objets produits (l'infrastructure et son rapport au territoire) dans le temps et au sein d'études de cas précises. C'est donc la théorie d'usage qui importe à cette étape, soit la culture, le code génétique (Gariépy, 2005) et les représentations des problèmes tels qu'ils se présentent concrètement en situation de projet. En somme, c'est un rapport entre « théorie » de l'organisation et pratiques effectives, entre rôle affiché et savoir-faire en action, qui sera établi. Cette confrontation de niveau de lecture permet, à terme,

de qualifier la capacité du MTQ d'adapter ses pratiques de projets aux contraintes posées par le rapport au territoire.

CHAPITRE 3 :
*L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU MTQ : DE CONSTRUCTEUR DE
ROUTES À AMENAGEUR DU TERRITOIRE?*

3.1. Introduction

L'analyse des pratiques de projets contemporaines du MTQ peut difficilement se faire sans comprendre le « code génétique » de cette organisation et son évolution dans le temps. De la naissance de la planification des chemins au Québec jusqu'en 1978, premiers balbutiements de la procédure québécoise d'évaluation environnementale, bien des changements ont été observés et plusieurs adaptations peuvent être identifiées. Car si la période récente est plus trouble concernant la mise en œuvre des projets, les pratiques qui ont cours aujourd'hui sont héritières des modes de pensées qui ont émergé au début du siècle à la naissance de l'ingénierie des transports au Québec. L'analyse de l'évolution de l'organisation du MTQ, à travers ses différentes formes organisationnelles et principalement sous l'angle de la planification des projets routiers, offre un regard pertinent sur la culture de ce ministère. D'autre part, l'observation conjointe des processus internes de planification de projet et leur évolution au gré de ces changements organisationnels, renseigne sur la manière dont le rapport au territoire est institué.

Le chapitre 3 s'intéresse au MTQ à travers trois thèmes et toujours dans une perspective historique, en s'appuyant surtout sur la période contemporaine. Nous nous pencherons ainsi sur l'évolution du rôle de l'organisation, sur la codification interne des processus de projets et le rapport au territoire qui en découle. En somme, il s'agit ici de dresser un portrait de la théorie professée du MTQ, alors que le chapitre 4 s'intéressera à sa mise en pratique à travers des projets concrets, donc à sa théorie d'usage. C'est ce rapport entre théorie et pratique qui permet d'analyser les apprentissages et de voir en quoi ils se traduisent ou non dans des modifications liées à la nature et la configuration des projets.

3.2. Avant 1978 : de constructeur de chemins à planificateur de réseaux

3.2.1. Les premiers développements routiers de la colonie

Les premiers pas de la voirie québécoise sont avant tout destinés à la colonisation du vaste territoire, puis au transport des produits agricoles et des matières premières. En 1766, un premier texte de loi vient baliser le développement du réseau de voirie québécois (Bérard, 1964). Les « baillis de paroisse », un système de soumission publique, permet de céder certaines routes à des entrepreneurs qui doivent en retour assurer l'implantation des colons. Ce système se transforme graduellement en routes à péage, surtout dans la deuxième moitié du 19^e siècle. L'implantation des réseaux routiers est encore à l'époque généralement improvisée, ne se faisant qu'au gré des besoins; aucune administration et expertise centrale n'assurant ce service public.

En 1855, une refonte complète des lois sur la voirie, plus précisément de l'Acte des municipalités et des chemins, vient établir clairement une différence entre routes d'intérêt local et national (Ibid). On procède également à un élargissement du rôle des municipalités, qui deviennent les acteurs principaux de la construction routière. Mais la qualité des chemins québécois est relativement déficiente, vu les distances importantes à franchir et le peu de réglementation en la matière. Ce n'est qu'en 1895, avec un programme d'amélioration des routes, que le gouvernement québécois, par l'entremise du Département de la colonisation, intervient pour contrôler l'implantation du réseau (Gendreau, 1970). Le programme assure aux municipalités des subventions pour la construction de chemins pavés ou « améliorés », en échange de l'entretien de ces derniers. Ce programme est dans l'ensemble inefficace, les

municipalités ayant peu de moyens techniques et financiers pour assurer ce rôle. Finalement, le gouvernement a modifié le programme en mettant à la disposition des municipalités des sommes accrues. Ces dernières n'ayant qu'à assurer le remboursement du capital et des intérêts, à un très faible taux. C'est précisément cette mesure qui a entraîné les développements les plus importants dans le réseau de voirie québécois, soit un véritable réseau de chemins reliant plusieurs régions éloignées.

Comme le précise Gendreau (1970 : 4), « *l'administration des fonds publics alloués à la construction de chemins était au XIX^e siècle dépourvue d'études sérieuses sur les coûts et les besoins, se limitait à fournir des fonds c'est-à-dire de l'aide financière, n'avait pour ainsi dire aucune ligne directrice* ». En 1897 voit le jour une tentative de formulation d'une véritable politique sur la voirie, qui donne au ministère de l'Agriculture des pouvoirs supplémentaires en matière de contrôle et de subventions. Ceci mène à la création d'un Département de la voirie (ancêtre du ministère de la Voirie qui deviendra l'actuel MTQ), qui administre l'ensemble de l'allocation des fonds pour la construction de routes. Nous notons également l'apparition des premières études en transport, censées juger des besoins en matière de voirie (Gendreau, 1970). Ce changement dans les pratiques mènera graduellement à la création d'un véritable ministère de la Voirie en 1914.

3.2.2. Le ministère de la Voirie et les premiers pas d'une approche de planification

« Il faut de toute nécessité que la route tienne le pas avec ce progrès et il appartient à l'ingénieur de trouver les meilleures solutions aux aspects techniques du problème, tandis que les gouvernants s'occupent à trouver les fonds nécessaires pour réaliser ces solutions »

Alphonse Gratton, Leçons de travaux publics, École polytechnique de Montréal, 1920.

La naissance d'un ministère de la Voirie

La véritable naissance d'un ministère dédié au transport se matérialise à l'époque avec la création d'un département de la voirie au sein du ministère de l'Agriculture en 1909. En 1914, celui-ci devient le ministère de la Voirie, une solution à l'échec des mesures incitatives et programmes de subventions pour faire assumer par les municipalités leurs compétences en voirie (Paquet, 2001). Cette création coïncide également avec l'implantation des premières routes modernes, notamment le chemin du Roy entre Montréal et Québec (actuelle rue Notre-Dame). De grands changements sont apportés aux procédures d'implantation et de gestion du réseau. Après une première période qualifiée de décentralisatrice, où les municipalités sont responsables du réseau, une centralisation des pouvoirs est amorcée. Grâce à un programme majeur, le « *système des travaux à cinquante pour cent* », les municipalités peuvent céder leurs routes au ministère, à condition de les reconstruire selon les normes nouvellement en vigueur (Bureau, 1974). Le ministère de la Voirie s'engage à assumer la gestion et l'entretien du réseau, qui devient par la suite sa propriété. C'est ainsi que ce dernier réussit à s'approprier un réseau de plusieurs milliers de kilomètres, désormais centralisé entre les mains du gouvernement québécois.

En 1921, le premier ministre Sir Lomer Gouin amorce un vaste programme routier dans le but de relier les régions rurales et urbaines du Québec entre elles (Morissette, 1974). C'est l'époque des « routes provinciales » : Montréal-Québec, boulevard Édouard VII vers Rouse's Point, Sherbrooke-Derby Line, Trois-Rivières – Grand-Mère, etc. Après la crise des années 1930, la voirie devient un véritable levier économique, étant certainement l'un des plus importants domaines d'emploi du Québec (Gendreau, 1970). Cela contribue à l'expansion du réseau routier, surtout celui des municipalités (Paquette, 2001). Cette période est également marquée par les premiers programmes quinquennaux de la voirie, qui prévoient le pavage et l'entretien du réseau. Avec l'arrivée de Duplessis au pouvoir en 1936, le ministère de la Voirie devient le haut lieu d'un système de patronage presque institutionnalisé. La majorité des routes construites pendant cette ère (1936-1959, excluant la période de 1939-1944) le sont en milieu rural, où se trouvent la majorité des électeurs de l'Union Nationale, à l'exception de l'autoroute des Laurentides (A-15) et du boulevard Métropolitain, dans la région de Montréal. Le grand programme de Duplessis, d'une durée de dix-sept ans, vise à réunir toutes les régions entre elles par la voirie, vœu réalisé dès la fin des années 1950 (Landry, 1993). On procède également à une uniformisation des pratiques, en confiant tous les travaux au ministère de la Voirie.

Durant son existence, le mandat du ministère de la Voirie était relativement simple au plan organisationnel : il avait la responsabilité de la construction et de l'entretien des chemins et du réseau routier québécois. En ce qui a trait au transport collectif et autres modes, ceux-ci étaient sous la responsabilité du ministère des Transports et des Communications. L'organigramme du ministère en 1912 (voir annexe 2 pour l'ensemble des organigrammes) montre l'aspect monolithique que prenait l'organisation. Tous les services étaient regroupés en une « chaîne de production », elle-même axée vers un objectif, celui de la construction routière. Les services plus techniques regroupaient la fonction planification et construction des routes. Dans la première division, le Service des ingénieurs était le principal pivot de la construction du réseau routier. Le rôle de ce service était d'évaluer les demandes de subventions

pour le gravelage et la macadamisation des chemins, ainsi que de préparer les devis, de planifier les tracés et de contrôler divers aspects techniques liés aux projets (Gendreau, 1970).

Peu de changements ont été apportés à l'organisation dans les années suivantes; l'organigramme de 1926 présente sensiblement les mêmes divisions. L'ingénieur en chef demeure le principal responsable, mais les responsabilités sont désormais divisées en districts (représentant des régions), en un modèle de décentralisation administrative. Chaque district était sous la supervision d'un ingénieur principal, qui dirigeait également des ingénieurs de division. Le constat semblable pour la structure administrative en 1940, où la division du travail était sensiblement la même, structurée selon un système en forme de pyramide : l'ingénieur en chef relevant du sous-ministre adjoint, l'ingénieur de district relevant de l'ingénieur en chef, etc. La nature des travaux se concrétisait selon un système qui liait chacune des étapes de planification à un palier organisationnel précis. Les services étaient rarement mis à contribution parallèlement, comme cela peut se faire fréquemment aujourd'hui.

En 1944, l'organigramme subissait des changements plus importants, dans la mesure où on avait procédé à la création de deux grandes divisions : Services techniques et Bureau légal (services administratifs). Même si la division des services techniques était sensiblement la même qu'auparavant, l'organisation se complexifiait et divers services étaient créés. C'est le cas par exemple du Laboratoire de la voirie, qui était destiné à la recherche sur les matériaux et des sols, ou la création d'un Service d'embellissement, qui restera cependant très marginal (Gendreau, 1970).

En conclusion, il ressort que pendant cette période, le ministère de la Voirie jouait avant tout un rôle instrumental : doter le Québec d'une voirie efficace, moderne et reliant toutes les régions du territoire. Son rôle était limité à l'implantation d'infrastructures et sa direction reposait sur un corps d'ingénieurs civils. L'organigramme, peu complexe comparativement à aujourd'hui, reflétait de par sa

structure les travaux à réaliser : de la décision d'implantation à l'exécution des travaux, toutes les étapes étaient liées à des divisions ou services au sein du ministère. Cette situation a changé durant la période suivante, à la suite de la création du MTQ et à l'élargissement du rôle de cette organisation.

L'essor du génie routier au Québec et le développement d'un processus de projet

Sur le plan de la formulation et de la conception des projets routiers, l'époque du ministère de la Voirie coïncide avec une évolution avant tout technique. Il s'agissait du passage de la construction de chemins réalisée avec des moyens et connaissances limités, à l'essor d'une véritable expertise en génie routier, qui entraîna l'établissement d'un réseau de voirie performant. La véritable « bible » de cette expertise est l'ouvrage d'Alphonse Gratton de 1920 intitulé *Leçons de travaux publics* (Bureau, 1974). Selon Bureau (Ibid), ce guide d'ingénierie de l'École polytechnique de Montréal n'est pas moins que l'ouvrage ayant « *guidé les œuvres du ministère [de la Voirie] pendant près d'un demi-siècle* ». La nature de ce guide montre à quel point l'implantation de projets routiers relevait avant tout d'une conception essentiellement technique et sectorielle.

L'approche de Gratton (1920) était conforme à la volonté de doter le Québec de « bonnes routes », expression utilisée pour qualifier la voirie moderne, en contraste avec une voirie plus modeste issue de l'époque des chemins. L'ouvrage épouse la tendance à « l'automobilisme » et ses qualités inhérentes : rapidité, souplesse, liberté, etc. Il apporte l'idée de la route comme levier économique et catalyseur du développement des régions. Il se base également sur un principe dit de « tracé rationnel », conditionné par le type de région, les besoins et ressources, la disponibilité des fonds, la sécurité et le développement futur attendu. Globalement,

l'ouvrage se penche sur le design des infrastructures, sur la meilleure manière d'implanter une route selon les caractéristiques techniques du terrain. Il aborde la question de la planification des infrastructures à travers une approche de résolution de problèmes, l'expertise technique de l'ingénieur étant sensée mener à un choix optimal.

Cette approche technique du projet routier a dominé les pratiques du ministère de la Voirie pendant la première moitié du 20^{ième} siècle, ce qui a mené à la constitution d'un réseau routier très étendu. La fin de cette période était marquée par plusieurs problèmes entraînés par la croissance du parc automobile et de l'urbanisation au cours des années d'après-guerre. Cela fera naître deux chaînons dans l'élaboration des projets routiers : « *le design, ou l'ensemble des opérations qui aboutissent à la mise au point des plans et devis, et le « planning », c'est-à-dire une planification de l'équipement, en fonction des besoins, des priorités et des normes que devra respecter le réseau routier futur* » (MTQ, 1969 : 2). Aux principes de conception routière d'Alphonse Gratton s'ajoutera toute une dimension planification, qui sera dès lors de plus en plus présente dans les pratiques du ministère de la Voirie puis du ministère des Transports.

3.2.3. Vers un ministère des Transports

« La règle générale est de choisir le tracé le plus direct compatible avec l'économie de construction et d'exploitation sur le profil le moins accidenté »

Alphonse Gratton, Voirie rurale, École polytechnique de Montréal, 1960.

Les réformes institutionnelles et le développement d'un réseau national

En 1952, avec la Loi constituant le département des Transports et des Communications, le monde des transports est bouleversé (Bruneau, 1996 ; Roy, 1972 ; Paquet, 2001). Un nouveau ministère des Transports et des Communications est créé, chargé de la surveillance et du contrôle des entreprises de transport, du transport par chemin de fer et pipeline, du transport de l'énergie (sauf pour l'électricité) et du téléphone/télégraphe. Ce ministère joue un rôle plus axé vers le contrôle et la réglementation, alors que le ministère de la Voirie s'occupe toujours du développement du réseau routier.

Les années 1950 voient également émerger un engouement sans précédent pour l'automobile et le transport routier, en particulier pour le concept d'autoroute. En 1955, une loi autorise la formation d'un « *comité d'étude chargé d'examiner les problèmes soulevés par l'état de la voirie* » (MTQ, 1984) et de formuler des solutions en conséquence. Le comité en question effectue une « tournée » des autoroutes et des grands chantiers routiers des États-Unis, dans le but d'y puiser des idées et de s'inspirer du pays voisin qui est à l'époque, précurseur de ce type de transport rapide. Le résultat prend la forme d'un rapport final produit par le comité en 1956, recommandant la construction d'une voie express à péage (on n'utilisait pas encore le terme « autoroute ») vers les Laurentides (i.e. actuelle autoroute 15). Le rapport

suggère de former une nouvelle société pour construire et exploiter cette voie, à l'image des concessions privées que l'on retrouve en France aujourd'hui (MTQ, 1984).

En 1957, le gouvernement décide de construire et exploiter lui-même la nouvelle voie, à travers un organisme paragouvernemental, créé par la Loi constituant l'Office de l'autoroute Montréal-Laurentides. L'Office est rapidement mis sur pied et recommande d'adopter le péage, car ce moyen est considéré comme le seul pouvant permettre au Québec de rattraper le temps perdu concernant le domaine de la « voirie moderne ». En 1961, le gouvernement vote une loi pour changer le nom de l'organisme pour l'Office des autoroutes du Québec, lui donnant le mandat de faire les études sur la construction de nouvelles autoroutes ainsi que de construire et d'exploiter celles-ci. Trois autoroutes voient le jour en peu de temps : autoroute des Laurentides (A-15), autoroute des Cantons de l'Est (A-10) et autoroute de la Rive-Nord (autoroute 640). Contrairement à aujourd'hui, c'était donc un organisme paragouvernemental qui gérait et exploitait les autoroutes québécoises, le ministère de la Voirie assumant toujours ses responsabilités en matière de voirie « régulière ».

Les années 1960 marquent un virage important vers la constitution rapide d'un réseau supérieur d'importance, toujours né d'une volonté de relier les régions québécoises entre elles. La hausse de la motorisation entraîne une hausse des investissements alloués au réseau routier, qui mène au bout du compte à une nécessaire rationalisation des activités, puisque les fonds étaient limités (Landry, 1993). Le nouveau ministre de la Voirie, René Lévesque, est alors chargé « *d'assainir les mœurs* » dans le domaine de la voirie, après des années de patronage sous l'influence des gouvernements précédents (Paquet, 2001). Le recours aux soumissions publiques devient notamment obligatoire. Sur le plan de la rationalisation des activités, le rapport Bérard de 1965 propose un nouveau partage des responsabilités avec les municipalités. Cela mène à un processus de transfert de chemins du ministère de la Voirie aux municipalités dès 1969. De plus en plus, le gouvernement souhaite

s'occuper strictement de voirie rapide et léguer le transport local aux administrations municipales.

À la fin des années 1960, les principales fonctions du ministère de la Voirie demeurent de construire, d'améliorer et d'entretenir le réseau routier québécois. La politique de construction routière est dictée par deux éléments principaux : le développement socio-économique et la hausse du parc automobile. Les objectifs sont d'équiper les grands centres en infrastructures, de réunir ces centres entre eux et d'améliorer les routes locales et régionales (Ministère de la Voirie, 1969). Dans la foulée de la création de l'Office de planification du Québec en 1968, qui devient en 1969 l'Office de planification et de développement du Québec, le ministère de la Voirie s'engageait à doter le Québec d'un « *Plan d'équipement global* », conception abstraite d'un Québec doté d'un système de transport routier optimal (Ibid). Changement marquant, il s'oriente vers une planification de l'ensemble des modes de transport, avec une volonté d'intégration de ceux-ci. C'est également l'époque d'une planification instrumentale à long terme et fondée sur divers outils.

En 1969, une loi vient scinder le ministère des Transports et des Communications en deux ministères distincts, celui des Transports et celui des Communications. Puis, en 1972, la Loi sur le Ministère des Transports et la Loi des transports fusionnent le ministère de la Voirie et celui des Transports, créant l'actuel MTQ en 1973. Selon Roy (1972), ce changement permet au nouveau ministère d'élaborer de véritables politiques alors qu'auparavant, les différents systèmes de transport étaient gérés en mode « silo ». En conséquence, ce changement s'accompagne de nouvelles orientations en matière de transport collectif, surtout après les grands travaux des années 1960 et 1970 et la baisse des investissements dans le transport routier. Mais pour Landry (1993), c'est un mouvement de contestation du « bétonnage » ou d'une vision essentiellement axée sur la voirie au ministère de la Voirie, qui est à l'origine de ces changements.

Il faut préciser que l'époque des grands projets routiers a créé plusieurs stigmates au sein des quartiers et populations touchés, surtout dans la région de Montréal. Plusieurs des groupes de pression présentement actifs dans le domaine des transports ont été créés à la suite de ces années de développement massif. Mais le plus grand changement introduit à la loi constitutive du MTQ, est l'introduction d'un principe de participation des citoyens et groupes à la « détermination des moyens de satisfaire leurs besoins dans le domaine des transports ». La mise en pratique de cet élément n'est pas explicitée et dans les faits, le ministère procède surtout à cette époque à la consultation sélective d'acteurs, plutôt qu'à la mise en œuvre de processus de participation publique. Selon nous, cette réforme témoigne globalement d'un renouvellement des incertitudes pour le gouvernement du Québec en matière de transport routier : **émergence des valeurs environnementales, montée des groupes de pression, crise des finances publiques et nouveau cadre juridique.**

En 1978, une première réorganisation du MTQ prend forme. L'objectif est de procéder à la mise en forme d'un plan stratégique intégrant l'ensemble du développement des systèmes et infrastructures de transport (MTQ, 1993). Afin d'atteindre ce but, le ministère a créé la Direction générale de la planification et du développement, composée entre autres des directions Programmation et Transport terrestre des personnes. Cette première réorganisation commande des changements importants dans les manières de faire, en intégrant des pratiques de planification qui étaient jusqu'alors souvent subordonnées à la fonction du génie au sein du ministère de la Voirie. Conséquemment, la réorganisation a créé des problèmes de coordination entre directions et services, selon le MTQ (1993). Le bilan de ces années reste tout de même intéressant à certains égards : la possibilité de développer de réelles politiques et programmes en matière de développement des transports et l'apport du nouveau champ des compétences du domaine socio-économique. Par ailleurs, il n'existe pas de chiffres disponibles concernant ce fait, mais cette époque coïncide avec le début de l'embauche au MTQ de plusieurs professionnels liés aux domaines des sciences humaines, urbanistes et autres (économistes, paysagistes, architectes, etc.).

D'un point de vue strictement organisationnel, les différentes réformes témoignent de nouveaux défis pour le MTQ (Charland, 1975). Selon Jacques Charland, à l'époque sous-ministre adjoint au MTQ, la nouvelle législation répond à la volonté d'une planification plus rationnelle et d'une limitation de la dispersion organisationnelle, en concentrant toutes les activités gouvernementales en transport au sein du MTQ (Ibid). Il souligne l'importance de passer de solutions de type « génie routier » à des solutions multimodales, ce qui est devenu possible vu les compétences élargies du MTQ et le nouveau cadre organisationnel. Toujours selon lui, le MTQ doit se pencher sur une meilleure insertion des infrastructures en milieux denses, la promotion du transport collectif ainsi que plusieurs autres mesures réglementaires. De plus, la nécessité de l'adoption d'un mécanisme formel de consultation se pose plus que jamais, vu les fortes oppositions aux propositions du ministère. Il avance « [qu'] *un dernier défi concerne sans aucun doute la capacité qu'aura le ministère à pouvoir adapter ses structures administratives, son style de gestion et d'action aussi bien que sa méthodologie de formulation des politiques aux exigences d'une société en profonde mutation* » (Ibid, 1975 : 45). Ce discours, qui peut à certains égards être transposé au contexte d'aujourd'hui, témoigne d'un fait important : **la création du MTQ résulte d'une volonté du gouvernement de changer les manières de faire en transport, en tentant de s'adapter à de profonds changements de la société.** Il faut préciser cependant que la majorité du développement routier québécois a été réalisé auparavant, à l'époque de l'existence du ministère de la Voirie.

Les changements présentés se sont répercutés dans la composition organisationnelle du ministère de la Voirie puis dans celle du MTQ. En se référant aux organigrammes en annexe, des modifications importantes peuvent être constatées entre celui de 1944 et celui de 1965. En 1944, la structure organisationnelle s'appuie d'abord sur le sous-ministre, puis sur l'ingénieur en chef et ensuite sur les différents services sous son contrôle. En 1965, l'hierarchie est construite à partir du sous-ministre, des directeurs de directions générales puis des directeurs des services (Gendreau, 1970). De plus, les

services liés aux projets routiers travaillaient beaucoup plus en parallèle comparativement aux structures précédentes.

En 1978, à la suite de la création du MTQ, l'organigramme se trouvait à être presque entièrement modifié. Premièrement, l'Office des autoroutes du Québec, chargée du développement du réseau autoroutier, était créé et agissait directement sous le contrôle du ministre des Transports. Le MTQ était également divisé en six entités : Planification et développement, Génie, Opérations, Bureau des véhicules automobiles, Gestion financière et Administration. Les deux premières étaient impliquées dans la planification des projets de transport. La plupart des services de l'ancien ministère de la Voirie étaient intégrés dans la nouvelle direction « génie »; c'est le cas de Tracés et projets, Structures, Essais et recherches et autres qui changeront de nom ou seront intégrés à de nouveaux services. Seul le service Programmation de l'ancien ministère intégrait le nouveau service Planification et développement. Élément notable, le ministère créait un service Environnement au sein du service Expertise et normes de la direction Génie.

Il faut préciser qu'à l'époque, l'environnement était une variable nouvelle dans la formulation des projets et prenait avant tout la forme de normes et outils quantitatifs. Le virage vers une planification des infrastructures plus poussée et complexe a entraîné également la création d'une direction Planification et développement, qui s'occupait des analyses, de la programmation et du transport des personnes et marchandises. Concernant la planification des transports, le nouvel organigramme était éloquent sur les changements organisationnels qui menaient du ministère de la Voirie au ministère des Transports. D'une conception du transport presque essentiellement axée sur le développement de la voirie et la réglementation, le gouvernement du Québec s'est alors doté d'une structure intégrant tous les champs de la planification des transports.

L'environnement : une nouvelle contrainte pour le MTQ

La section précédente a démontré que la problématique de l'urbanisation et de la croissance du transport routier avait entraîné une complexification du rôle du ministère de la Voirie. Autrefois, face à une situation où tout était à faire et où l'objectif principal était de relier les territoires par une invention technique nouvelle, le ministère faisait par la suite face à un territoire urbanisé dans lequel il était difficile de s'insérer et à une croissance de la circulation et de la congestion routière. Les premiers impacts négatifs de l'implantation du réseau routier se faisaient sentir. La solution préconisée a dès lors privilégié un conformisme à l'idée de départ : pour régler les nouveaux problèmes, il s'agissait d'appliquer une rationalité plus poussée passant par une meilleure planification des équipements. Le problème de la congestion routière serait réglé par le concept d'autoroute, grâce à une circulation plus rapide et par une hausse de l'offre en infrastructures. Tandis que le problème de l'environnement urbain serait d'abord solutionné par l'implantation de voies de contournement (années 1950) puis par le concept d'autoroute urbaine en tranchée ou surélevée (années 1960 et 1970) reliant le cœur des villes au réseau routier (MTQ, 1969).

Mais en amont de l'implantation de routes, c'est l'idée de « planning » des infrastructures qui s'est institutionnalisée au sein du ministère de la Voirie. En 1962, avec la création de la Direction de la Planification, les études sur la circulation devenaient le fer de lance de la planification routière. La planification du réseau se basait avant tout sur l'analyse et les projections de circulation, censées contribuer à la prise de décision et à une optimisation du réseau. Ainsi, comme le mentionne un document interne du MTQ datant de 1962 (Ibid : 4) : « *cet instrument de travail, complet en lui-même, permettra en effet de connaître à fond le « patient », de diagnostiquer exactement ses malaises et d'établir la liste des remèdes en vue de sa guérison* ». L'évaluation des besoins, puis l'établissement des priorités

d'implantation, devenaient le travail de base menant à la réalisation des infrastructures.

Nous avons observé précédemment de quelle manière l'approche planificatrice en matière de voirie au Québec est passée de la construction et de l'entretien des premiers chemins à la construction de routes modernes, puis au design et au planning. Autrement dit, elle a évolué vers l'application d'une certaine rationalité instrumentale à l'ensemble du processus : de l'analyse de la situation à la prise de décision puis au design et à la réalisation. Selon le MTQ (Ibid), cette évolution devait mener éventuellement à une contribution du ministère de la Voirie à un « *plan d'équipement socio-économique global de la province* », dans la foulée de la création de l'Office de planification du Québec. Celui-ci devait permettre une intégration entre la voirie, l'urbanisme et l'économie, sur les bases d'une lecture rationnelle de l'avenir du territoire québécois. Deuxièmement, la planification devait mener à une conception du transport orientée non plus strictement sur le routier, mais sur l'ensemble des modes.

Selon Charland (1975), sous-ministre des Transports de l'époque, le début des années 1970 était marqué par une planification routière de type « adaptative », passant de solutions de génie routier à des solutions multimodales. Les compétences ministérielles élargies par les récentes réorganisations permettraient d'aborder une approche différente de la planification routière. L'une des préoccupations du MTQ était l'insertion en milieu urbain dense, ce qui coïncide avec la montée des oppositions aux grands projets en milieu urbain et à une certaine perte de prestige associé au développement routier. La planification « adaptative » qu'exprimait le sous-ministre Charland se voulait un ajustement à un environnement d'action de plus en plus incertain. Il s'agissait d'une certaine prise de conscience que les pratiques qui prédominaient auparavant n'avaient pas réglé tous les problèmes appréhendés mais, au contraire, avaient dans certains cas eu des impacts négatifs sur les milieux d'implantation. En somme, le territoire physique et social n'intervenait pas dans la

conduite des projets ou, si c'était le cas, il était abordé comme un milieu réceptif sans faire partie intégrante de la formulation.

Sans être un constat d'échec de la part du MTQ, Charland affirmait que la méthodologie devait changer, tout en critiquant fortement la rationalité quasi-inaliénable des procédures de l'époque : « *des décisions prises par les élus du peuple dans une perspective plutôt subjective et pragmatique basée sur des critères politiques et socio-économiques apparaissent souvent aussi optimales que celles qui auraient pu être dégagées par un processus analytique où des scénarios de développement et d'aménagement du territoire auraient été analysés* » (Charland, 1975). À l'opposé d'une vision essentiellement technique de la planification routière, cette affirmation ouvrait la porte à de nouveaux types de solutions, axés plutôt sur la concertation entre acteurs, sur l'intégration des différents systèmes de transport et sur une décentralisation des pouvoirs. Plus important encore, il s'agissait de la première prise en compte de l'acceptabilité sociale des équipements comme condition de réussite du mandat du MTQ. Comme il en sera question dans la prochaine section, de grands changements de société n'étaient pas étrangers à ces remises en question.

3.2.4. Un bilan territorial difficile à porter

Nous avons observé comment l'approche planificatrice en vigueur visait d'abord la réalisation d'objets techniques qui s'implantaient dans un milieu donné. Le rapport au territoire qui émerge à la fin des années 1970 est davantage axé sur les impacts ou l'insertion de l'infrastructure dans un territoire. Il faut dire que le rapport entre le MTQ et les milieux où il intervient a toujours été un lieu de conflits et de fortes contraintes. On reproche au MTQ plusieurs interventions dans le passé jugées dévastatrices pour l'environnement urbain des grandes villes québécoises. En somme,

le bilan territorial du MTQ est difficile à porter aujourd'hui pour cet acteur, même si l'institutionnalisation du débat public et les nouvelles normes environnementales encadrent beaucoup plus strictement les projets. Le chapitre suivant illustrera comment la dimension territoriale est prise en compte dans l'organisation depuis une dizaine d'années. D'abord à travers la notion d'environnement, qui intervient dans les politiques de l'organisation ainsi que dans la conduite des projets. Puis, au sein du rapport entre le MTQ et le territoire, sous la forme des relations avec les acteurs locaux et régionaux, que ce soit de manière informelle ou à travers la consultation ou la participation publiques. Mais avant tout, nous dresserons un bilan des pratiques de projets des années 1960 et 1970, qui ont entraîné des conséquences importantes et des stigmates toujours perceptibles dans l'analyse de projets récents. En somme, les bilans territoriaux et environnementaux ont transformé le rapport entre le MTQ et les acteurs des territoires sur lesquels portent ses projets.

Le projet de voirie, surtout autoroutier et en milieu urbain, est depuis quelques décennies fortement critiqué sur la base qu'il aurait morcelé le territoire, sacrifié des zones urbaines à la logique de la voirie et entraîné une multitude d'impacts sur l'environnement. Ces attaques se sont d'abord manifestées dans les années 1960, surtout en Amérique du Nord, à la suite de l'implantation d'autoroutes urbaines. Aux États-Unis, pendant l'« Interstate Highway Program », de nombreux opposants se sont regroupés contre les projets routiers en milieu urbain, tout comme de nombreux auteurs marquants (Mumford, 1964; Jacobs, 1961). Alors qu'un certain consensus pouvait auparavant exister sur la nécessité de l'implantation de réseaux de voirie moderne, l'opposition à ces projets n'a pas tardé pas à émerger un peu partout dans le monde dès que les premières conséquences environnementales se sont fait sentir (Levin, 1979). Conséquemment, les années 1970 ont vu plusieurs projets faire face à des situations de blocage, au Québec comme aux États-Unis (Altshuler et Luberoff, 2003).

Au Québec, les grands projets d'infrastructures de transport en milieu urbain sont nés aussi d'une volonté de modernisation des modes de transport et d'implantation. Une nouvelle politique de transport mise sur pied en 1958 mettait de l'avant la proposition de multiples projets autoroutiers sur l'île de Montréal (Hanna, 1993), qui traversaient des quartiers traditionnels plus ou moins denses. Ces projets des années 1960 et 1970 démontrent un mode de planification avant tout axé sur l'infrastructure comme « *support de flux* »; l'environnement urbain jouant un rôle très limité dans la conception du projet. Plusieurs dénotent une absence de planification des marges et des espaces interstitiels, ce qui contribue à un effet de « cicatrice » dans les tissus urbains (Sénécal et al., 2000). Cette approche de l'insertion des projets a contribué à sacrifier les paysages urbains de certains quartiers, mais paradoxalement, parfois à en mettre d'autres en valeur¹⁰.

On dénote trois opérations majeures à Montréal représentant bien l'approche en vigueur dans les années 1960 et 1970 concernant l'implantation des infrastructures, puis les débats qu'elle a engendrés. Le Boulevard Métropolitain (A-40) (figure 3.1), terminé en 1959, constitue une insertion en surélevé dans un milieu urbain plus ou moins dense à l'époque, qui a entraîné peu d'expropriations. Ce projet reste tout de même gravé dans les mémoires comme une expérience à ne pas répéter, car il a créé une rupture importante entre les tissus urbains au nord et au sud de par sa largeur. Un projet d'enfouissement ou de transformation de cette infrastructure en boulevard urbain est d'ailleurs encore envisagé par la Ville de Montréal et le MTQ, quoique le statu quo prédomine actuellement dans les documents de planification de ces institutions. Semblable dans ses proportions, l'autoroute Décarie (A-15) (figure 3.2) fut implantée en tranchée en 1967. Il faut préciser que c'est à l'initiative de la Ville de Montréal que la voie a été construite selon ce design en tranchée, car le MTQ souhaitait à l'époque réaliser la route en surélévation à l'image du boulevard

¹⁰ C'est le cas d'infrastructures qui offrent certaines perspectives et expériences paysagères intéressantes : plusieurs ponts menant à l'île de Montréal, l'autoroute Bonaventure, certaines portions de l'autoroute Ville-Marie, etc. (Gariépy et al., 2005).

Métropolitain¹¹. La volonté de l'administration municipale était de relier les quartiers riverains entre eux, en maintenant la continuité dans la trame des rues transversales. Cela n'empêche pas l'autoroute Décarie d'être aujourd'hui perçue comme une cicatrice dans le tissu urbain de Montréal. La réverbération du bruit de la circulation créant également des problèmes sonores importants. L'exemple de Décarie est souvent utilisé par les opposants lors d'oppositions à divers projets contemporains (notamment la modernisation de la rue Notre-Dame et l'autoroute 30), comme preuve du morcellement que peut créer une infrastructure de ce type dans l'environnement urbain.



Figure 3.1. Boulevard Métropolitain à Montréal (A-40) (Source : MTQ)

¹¹ C'est un entretien avec Guy Legault, ancien directeur de l'urbanisme à la Ville de Montréal, qui nous a révélé cette information. « Les ingénieurs-conseils qui travaillaient sur Décarie étaient vraiment fermés à la coopération. Au début ils voulaient faire une autoroute en voies élevées. On a dit ça n'a pas de sens, on ne fait plus ça. On a proposé de la faire en tranchée. On profitait d'une emprise assez large, même si on a dû couper dans le tissu urbain de NDG pour rejoindre le pont Champlain. Ce que nous souhaitons, c'était de relier le plus possible les rues pour conserver une continuité. On aurait voulu que les murs soient mieux traités pour réduire le bruit, ce qu'on a réussi à faire pour l'autoroute Ville-Marie par exemple. »



Figure 3.2. L'autoroute Décarie à Montréal (Source : MTQ)

À l'époque de leur implantation, les projets du Boulevard Métropolitain et de l'autoroute Décarie ont toutefois créé assez peu d'oppositions de la part des riverains ou de groupes organisés. Il faut préciser que ce type d'intervention était récent, ce n'est que durant les années 1970 qu'une véritable remise en question des approches de développement routier émergera. L'implantation de l'autoroute Ville-Marie (A-720) en 1972-1974 est au centre de ces mouvements sociaux (figure 3.3) (Noppen, 2001). Ce projet fait partie de la réalisation d'une autoroute est-ouest à Montréal. La partie est inachevée du projet, la rue Notre-Dame, fait partie des études de cas traitées dans cette thèse. En 1970, le gouvernement québécois dirigé par Robert Bourassa annonce la construction de l'autoroute Ville-Marie entre l'échangeur Turcot et le square Viger. La partie ouest qui traverse la ville de Westmount est surélevée, tandis que le tronçon traversant le centre-ville de Montréal est en partie en tunnel et en partie encaissé. La route devait initialement se poursuivre vers l'est dans l'axe de la rue Notre-Dame, en traversant les quartiers d'Hochelaga et de Maisonneuve en surface.

La réalisation de la portion ouest de l'autoroute a entraîné la démolition de plusieurs milliers de logements à Westmount et dans le centre-ville de Montréal. Le projet coïncide avec l'implantation de la Maison de Radio-Canada, qui a également conduit à l'expropriation de centaines de logements dans le Centre-Sud. Ces conséquences ont contribué à la création d'un mouvement d'opposition originaire des quartiers à l'est du tronçon, qui anticipaient une destruction semblable du cadre bâti. En 1971, le Front commun contre l'autoroute est-ouest était créé et représentait la première opposition organisée de cette envergure contre un projet routier au Québec. Les travaux ont tout de même continué et les quartiers ont subi des démolitions importantes, mais le projet sera éventuellement interrompu par les pressions populaires, mais aussi par l'élection du Parti Québécois en 1976. Le projet d'autoroute est-ouest aura ainsi contribué à l'émergence d'une réflexion sur le modernisme dominant de l'époque et sur l'insertion des infrastructures routières en milieu urbain. Dès lors, le rapport entre le MTQ et les forces du territoire s'est modifié profondément.

autres Rui, 2004), qui ne relèvent pas d'une perspective strictement environnementale; même si le discours mobilisé peut y trouver sa légitimité.

Face à ce portrait des rapports conflictuels multiples ayant été engendrés par l'implantation d'infrastructures routières, l'action du MTQ se déploie au sein d'un historique fortement chargé de sens. Des cas comme la modernisation de la rue Notre-Dame en milieu urbain, témoignent de la présence de stigmates importants. Est-ce que les processus actuels de territorialisation des projets sont tributaires de ces événements et expériences passées? Est-ce qu'une certaine mémoire des acteurs du territoire se répercute dans les rapports actuels avec le MTQ? Ce bilan territorial pose-t-il des contraintes importantes pour le MTQ? Ce sont quelques-unes des interrogations qui animeront les chapitres 4 et 5.

3.3. Depuis 1978 : Contraintes environnementales, incertitudes et redéfinition des pratiques de projet

Le chapitre 3.1 a mis en lumière les contraintes importantes observées dans les pratiques de projets du MTQ vers la fin des années 1970. Il s'agit d'une rupture importante dans l'ordre instauré par les formes précédentes d'administration des transports au Québec. La montée des oppositions et le déficit de l'acceptabilité sociale des projets, l'émergence de la conscience environnementale et d'un cadre législatif en cette matière, puis la crise des finances publiques ont confronté l'action du MTQ à tous les degrés. C'est pourquoi une section entière sera consacrée à la période contemporaine depuis 1978, car elle témoigne des incertitudes encore existantes aujourd'hui et qui conditionnent considérablement la conduite des projets. Les pressions exercées poussent le MTQ à occuper un nouveau rôle, qui demeure flou. Ce rôle indéfini qui fait l'objet de requêtes s'articule autour de pratiques moins sectorielles et laisse une place plus importante au territoire et à ses acteurs dans la définition des projets.

3.3.1. Un ministère à la recherche de cohérence

« Cependant, toute planification si bien élaborée fut elle et toute mesure si réfléchie qu'elle fût, n'ont de signification que dans la mesure où elles ont une correspondance et une adéquation avec la réalité. Ceci n'est possible que si l'on a préalablement consulté et dialogué avec les personnes intéressées et visées par notre action (...)»

M. Jacques Charland, sous-ministre adjoint, ministère des Transports du Québec, 1975.

Selon le MTQ (1982), la fin des années 1970 et le début des années 1980 sont marqués par une nouvelle approche de transport intégrée avec l'aménagement du territoire et le développement socio-économique. L'objectif de ne plus axer entièrement l'action sur le « routier » et de jouer un rôle plus large est présent au sein des réformes, mais le MTQ n'a jamais réellement atteint ce but. Les différentes réorganisations qui se sont succédé sont plutôt le résultat d'une adaptation à de nouvelles contraintes.

Selon Toupin (1985), le MTQ se voit à l'époque de moins en moins capable de répondre aux différentes requêtes émanant de son rôle. La première contrainte est la crise financière et la baisse des ressources allouées au MTQ, ce qui entraîne plusieurs conséquences : un inventaire de projets disproportionné compte tenu de la capacité de financement, des délais importants dans la réalisation des projets, un inventaire de terrains expropriés à l'avance disproportionné et des pertes entraînées par la nécessaire remise à jour de projets trop souvent reportés. La deuxième contrainte identifiée par l'auteur est la nouvelle législation de la fin des années 1970, composée d'un trio de lois fort important et agissant directement sur les activités du ministère. Premièrement, la Loi sur la qualité de l'environnement, qui oblige le MTQ à l'obtention d'un certificat d'autorisation pour certains projets assujettis, par le fait même l'obligation de réaliser une étude d'impact environnementale et, dans certains cas de défendre le projet lors d'audiences du BAPE. Deuxièmement, la Loi sur la protection du territoire agricole force le MTQ à l'obtention d'un certificat d'autorisation de la CPTAQ. Cette loi contraint de plus à l'évaluation d'une alternative au projet proposé de voies en milieu rural. Finalement, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme oblige le MTQ à fournir aux Municipalités régionales de comtés (MRC) les orientations du ministère concernant leur territoire, en matière de projets et de planification des transports. Ces trois nouvelles lois viennent en partie complexifier la réalisation des grands projets.

En plus de ces deux contraintes, une troisième fait surface selon nous : celle du débat public. En effet, l'opposition aux projets du MTQ, qui a pris forme dans les années 1970, s'est développée et s'impliquait dorénavant dans toutes les initiatives du ministère de manière souvent bien organisée, tout en possédant une expertise propre. La mise sur pied du BAPE a également stigmatisé ces rapports conflictuels entre le MTQ et les autres acteurs des milieux d'intervention. La consultation et la participation publiques sont plus présentes et changent les pratiques à certains égards.

Différentes réorganisations du ministère témoignent de ces contraintes. Au début des années 1980, la situation assez dramatique des finances publiques force le MTQ à rationaliser ses activités. C'est ainsi que l'Office des autoroutes du Québec est intégré au MTQ dès 1983. Paradoxalement, face à cette situation financière précaire, le gouvernement du Parti Québécois abolit le péage sur les routes en 1984, prétextant que cette forme de taxation était peu rentable et discriminatoire. L'Office finit par disparaître complètement de l'organigramme et le MTQ devient l'unique gestionnaire des autoroutes québécoises. Parallèlement, une nouvelle réorganisation du MTQ voit le jour en 1983-84 et est surtout liée à ce contexte de restrictions budgétaires. Le premier changement est le transfert des activités de planification des infrastructures routières de la Direction générale de la planification et du développement à la Direction générale du génie. Cela permet en partie de résoudre le problème de coordination entre intervenants des processus de planification (MTQ, 1993). Le deuxième principal changement est l'intégration du Conseil des transports de la région de Montréal (COTREM), l'ancêtre de l'actuelle Agence métropolitaine de transport (AMT), au MTQ. Cela constitue en quelque sorte une centralisation, car le COTREM était formé d'élus locaux et représentait en fait un organisme consultatif dont le mandat était de coordonner les services de transport en commun et de conseiller le ministre des Transports à cet égard. Parmi les autres changements entraînés par la réorganisation, notons ceux-ci : création d'une Direction générale du transport intermodal, création d'une Direction de la recherche liée au sous-ministre et

rattachement de la Direction de la programmation au sous-ministre (voir organigramme de 1986).

Deux nouvelles réorganisations se succèdent en 1987 et 1990 (Ibid). La première vise à améliorer l'intégration des différents modes de transport et à maintenir l'équilibre des responsabilités entre directions générales. Le résultat préconisé est de procéder à la fusion de la Direction générale du transport terrestre des personnes avec la Direction générale du transport intermodal, qui deviennent la nouvelle Direction générale du transport des personnes et des marchandises. La deuxième réorganisation de 1990 est plus profonde et coïncide avec l'arrivée de Jean-Marc Bard au poste de sous-ministre. Ce dernier n'adhère point à la structure organisationnelle du MTQ, qui avait vu ses directions générales réduites en nombre au profit d'unités administratives supérieures directement liées au sous-ministre. Cela créait un problème de recoupement administratif et entraînait des rôles mal définis. Le principal changement qu'entraîne la réforme est la création d'une Direction générale de la planification et de la recherche, pour affirmer l'importance de ces deux fonctions. Cette dernière regroupe en fait plusieurs directions auparavant sous la supervision directe du sous-ministre. L'autre changement important est une meilleure délimitation du partage des rôles entre directions (Ibid).

Malgré toutes les réorganisations des années 1970, 1980 et du début des années 1990, la dernière réforme du MTQ en 1993 demeure la plus importante. Par l'adoption d'une nouvelle Loi sur le ministère des Transports en 1992 (Projet de loi 57), le gouvernement souhaite procéder à certains changements résultants d'événements divers. Premièrement, l'arrivée de la planification stratégique ministérielle nécessite des changements dans les rôles des différentes directions. De plus, à la suite de la réforme Ryan de 1990, le MTQ compte transférer aux municipalités la gestion du réseau routier local, par l'adoption d'une nouvelle loi. Plus de 50 % du réseau routier du MTQ est ainsi cédé; seule la responsabilité du réseau supérieur étant conservée. Le réseau local retourne ainsi sous la responsabilité des municipalités, qui possédaient

déjà celui-ci avant les grands programmes du ministère de la Voirie au début du 20^e siècle. Le nouveau sous-ministre des transports préconise également un nouveau style de gestion de type « bottom-up », laissant aux unités de première ligne la responsabilité et les pouvoirs pour transiger directement avec les « usagers ».

Les changements organisationnels procèdent d'une décentralisation des directions générales, par la création de quatre directions générales de territoire (Est du Québec, Québec, Montréal, Ouest du Québec). Celles-ci intègrent les activités de planification, programmation et réalisation des différentes initiatives du MTQ sur leur territoire attribué, à travers des directions territoriales (par exemple Ile-de-Montréal ou Outaouais), qui s'occupent plus particulièrement des plans, projets, liaisons avec les usagers, exploitation, etc. Depuis 1993, le principal changement est la réduction des quatre directions générales de territoire en deux entités : Direction générale de Québec et de l'Est et Direction générale de Montréal et de l'Ouest.

Malgré toutes ces réformes, un rapport du MTQ publié en 1995 établit un bilan assez mitigé des nombreux changements. L'objectif d'intégrer tous les modes de transport ne semble pas atteint : « *la culture territoriale ayant toujours été axée sur la voirie, le passage à une mentalité transports n'est pas évident surtout si l'on considère que les changements sont assez récents* » (MTQ, 1995 : 4). On constate également que la pensée sectorielle prédomine; il existerait un réel manque d'intégration entre les différentes activités du ministère. L'expertise au sein de l'organisation manque et, « *la culture du ministère axée sur la voirie change lentement* » (Ibid : 12). Ce qui confirme de nombreux témoignages recueillis dans les entretiens et qui affirment la volonté du MTQ de se diriger vers une pensée moins sectorielle et moins axée sur la voirie, et une meilleure intégration urbaine des projets, tout en précisant que le savoir-faire n'est toutefois pas présent¹². Le MTQ demeure une organisation souvent perçue

¹² Propos de représentants du MTQ ou d'acteurs travaillant en relation avec cette organisation recueillis lors de récentes participations à des colloques à titre de conférencier : Colloque sur la planification des transports de l'AQTR 2005, Congrès annuel de l'AQTR 2005, Congrès international Urbistique, 2005.

de manière assez négative, surtout en ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'impact des projets sur celui-ci.

C'est à partir des années 1980 que l'organigramme du MTQ prend peu à peu la forme actuellement en vigueur. L'organigramme de 1986 montre certains changements majeurs. La Direction générale de la planification et du développement est d'abord fusionnée au sein d'une Direction générale du génie. Elle deviendra dans les faits une Direction de la planification routière, car ses anciennes directions seront intégrées à d'autres directions générales de l'organisation : la Programmation passait au sous-ministre, tandis que l'on créait une nouvelle Direction générale du transport terrestre des personnes, s'occupant globalement de la planification des réseaux et des projets. Deux directions générales, celle du Transport des personnes et celle du Génie, s'occupaient des activités de planification routière, ce qui n'était pas sans créer des recouvrements de responsabilités (MTQ, 1993), en plus d'entraîner des rapports difficiles entre services et directions.

Suite à une autre réorganisation, l'organigramme de 1991 démontre d'autres fusions et créations de directions. La Direction générale du génie devient une structure s'occupant strictement de la sécurité, de la circulation, des aménagements et des structures, sol et matériaux. Toute la fonction planification de cette direction passera à une nouvelle Direction générale de la planification et de la recherche, qui regroupera la recherche et l'innovation, la planification des réseaux, les politiques et programmes routiers et la programmation. La Direction générale du transport des personnes et des marchandises était composée des anciennes directions du Transport des personnes et de l'Intermodal. L'ensemble des fonctions de planification et projet étaient donc intégrées au sein d'une direction, chargée de procéder à l'intégration des différentes ressources du MTQ en vue de la planification des réseaux. Quant à elle, la Direction générale du génie procédait à de l'ingénierie au sens strict du terme, alors qu'autrefois elle était chargée à la fois des opérations de génie, mais également de la planification des réseaux et projets.

Le plus grand changement à l'organigramme depuis cette période demeure la création de directions générales de territoires, composées de directions territoriales. Il y a donc eu décentralisation des activités du MTQ, afin de se rapprocher des « usagers », mais également pour des considérations de rationalisation de la fonction publique. Comme le démontre le deuxième organigramme de 2003, montrant le détail de la Direction générale de Montréal et de l'Ouest, plusieurs activités du MTQ ont été déconcentrées vers les directions territoriales, notamment les services des Projets, Inventaires et du Plan. Cela entraîna un changement majeur au sein du MTQ : la planification des réseaux d'une région donnée étant réalisée beaucoup plus en situation de proximité avec les usagers et acteurs territoriaux. Cela ouvre surtout la porte à des changements culturels et apprentissages qui seraient particuliers à une direction territoriale, sans être partagés par l'ensemble de l'organisation.

Par rapport aux pratiques de projet, la décentralisation a eu des effets très importants toujours perceptibles dans les initiatives récentes. Chacune des différentes directions territoriales devait maintenant produire ses propres études, alors que le tout était auparavant centralisé. Les anciennes directions territoriales avaient également une culture beaucoup plus axée vers l'ingénierie et le design de projet, tandis que les planificateurs et aménageurs (géographes, urbanistes et autres) travaillaient surtout au sein des services centraux. Lorsque ces derniers ont été transférés dans les directions territoriales, leur apport a été grandement dilué dans l'organigramme du ministère. Alors que ces acteurs privilégiaient les études préliminaires et autres analyses du territoire pour justifier les interventions, leur nouveau contexte de travail valorisait plutôt une approche sectorielle, axée sur la réalisation d'équipements. Paradoxalement, la décentralisation a aussi permis un contact plus étroit entre les équipes de projet et les acteurs du territoire. Ainsi, dans les initiatives plus récentes, une recrudescence de cette culture liée à la confection d'études préliminaires et un recours accru aux contacts en amont avec certains acteurs sont perceptibles. Ces éléments seront traités plus en détail dans le chapitre 5.

3.3.2. *Le MTQ et la planification des réseaux de transport au Québec*

Le MTQ : une organisation héritière de l'approche rationnelle

La planification étatique des transports a pris plusieurs formes depuis les débuts de la colonie. Elle était autrefois sous l'égide du Ministère de l'Agriculture, puis de celui de la Voirie en 1914, pour ensuite devenir en 1952 la responsabilité du Ministère des Transports et des Communications et en 1978 celle de l'actuel Ministère des Transports. Une ligne conductrice demeure, soit une approche de planification traditionnellement sectorielle face aux problématiques de transport et d'implantation d'infrastructures. En tant qu'organisation axée vers certains objectifs et jouant un rôle précis, construire des chemins et routes et, plus récemment, planifier le réseau routier québécois, le MTQ demeure lié à un style de planification particulier qui sera développé ici.

Selon Sager (2001), de par ses caractéristiques et rôles, une organisation est toujours liée à un style de planification. Les propriétés de l'organisation coïncident avec des approches précises, que Sager divise en quatre styles : synoptique (planification rationnelle), incrémentiel, communicatif et « advocacy » (en référence au « advocacy planning »). Le MTQ, comme acteur public orienté vers un certain intérêt général, la mobilisation d'expertise et l'utilisation de compétences techniques, est traditionnellement orienté vers le premier style. Héritier d'une certaine modernisation de l'État qui s'est opérée depuis l'après-guerre, le MTQ répond tout à fait d'un certain discours scientifique et technique qui a transcendé la société québécoise au courant du 20^{ième} siècle, mais surtout depuis la Révolution tranquille (Soulet, 1987). Approche technocratique qui, comme ailleurs dans le monde occidental, est vite

devenue dominante en s'imposant comme la seule manière de remédier aux problèmes de la société.

Au plan des pratiques des membres du MTQ, leur rôle répond tout à fait à une approche dite rationnelle ou « comprehensive » : « *planners operate as analysts whose job it is to explore a range of alternatives and evaluate each in light of agreed-upon goals to see which will work best* » (Innes, 2005 : 180). Le rôle du public ou des acteurs du territoire y est souvent perçu comme un apport d'information visant à bonifier l'initiative, mais non comme un atout à la définition du problème et de sa solution. Comme le chapitre 4 l'explicitera, chaque projet ou initiative du MTQ est justifié selon un tel processus rationnel et technocratique : le problème est identifié, un ensemble de scénarios est développé, le meilleur scénario est identifié puis développé. Cela répond d'un discours officiel, mais dans les faits les contextes politique et organisationnel rendent souvent impossible une telle démarche strictement linéaire.

Il serait très hasardeux d'assimiler le MTQ à un style de planification essentiellement « rationnel » : sa théorie professée l'est certainement, mais sa théorie d'usage doit composer avec des contraintes qui font en sorte que l'organisation ne peut adopter une telle approche dans la globalité de ses pratiques. En d'autres mots, si le style de planification adopté par le MTQ est *a priori* rationnel, la conduite effective des projets procède-t-elle de la même logique? Peut-on également y percevoir des approches plus incrémentales, communicationnelles ou collaboratives? Le chapitre 4 s'attachera particulièrement à cette confrontation entre le rôle du MTQ et son processus de projet, avec le savoir-faire effectif dans l'action.

Ainsi, même si le MTQ vise à se doter de l'ensemble de la connaissance et de la légitimité nécessaires à une action donnée, il doit également fonctionner par ajustements et compromis avec certains acteurs. D'autre part, alors qu'il est traditionnellement orienté vers une prise en compte objective du contexte d'action, il

se doit parfois de légitimer cette connaissance avec le milieu. L'introduction de la participation publique au projet peut intervenir dans l'objectif rationnel d'en arriver à une meilleure solution, comme elle peut par le fait même changer les rapports de pouvoir dans la conduite de projet. La prudence impose de ne pas trop diviser ces styles en des entités s'excluant mutuellement. Une compréhension du style de planification du MTQ passe nécessairement par l'ensemble de ces apports théoriques. L'apprentissage s'avère ainsi un outil d'analyse pertinent car il s'attache à ces changements plus ou moins profonds qui orientent les pratiques planificatrices.

En tant qu'organisation publique, un maître d'ouvrage comme le MTQ possède également quelques particularités qui le différencient, par exemple, d'un promoteur privé (Finger et Burgin, 1997). Malgré son apparente objectivité et son rôle sociétal, assurant la pérennité de sa légitimité, un ministère demeure conditionné par des contraintes variées. L'organisation n'agit pas dans un rapport planificateur-client que les théories de la planification soulèvent si souvent, mais bien dans des interrelations plus éclatées. D'abord, le contexte politique détermine beaucoup les actions d'un ministère ou promoteur public, tout comme le nécessaire rapport au citoyen (Ibid). Si le premier peut influencer l'organisation dans un objectif essentiellement électoraliste, le deuxième ne peut être considéré comme un « client ». Ensuite, le phénomène bureaucratique y est aussi plus présent que dans le secteur privé, où la compétitivité facilite davantage les changements rapides¹³. Il n'est pas clair si a priori une organisation publique comme le MTQ est moins apte ou non à l'apprentissage, mais il est évident qu'elle se doit également de modifier ses pratiques face à un environnement d'action incertain. Surtout lorsqu'elle ne peut plus maintenir son « stable state », au sens que lui donne Schön (1971), soit un état de stabilité et de constance dans le rapport entre les buts de l'organisation et ses résultats. Le MTQ répond ainsi aux principes théoriques associés à une approche de planification dite

¹³ Dans le domaine des maîtres d'ouvrage, Hydro-Québec présente à cet égard des caractéristiques particulières, étant presque bicéphale. La dimension politique cohabite avec l'introduction dans un marché compétitif à l'échelle nord-américaine (voir Gariépy, 2005 et Desjardins et Gariépy, 2005). Ce n'est pas le cas du MTQ, les routes étant entièrement financées par le public au Québec.

« rationnelle ». Le restant de ce chapitre tentera de démontrer plus concrètement comment cela se transcrit dans le rôle du MTQ et sa codification des processus de projets d'infrastructures.

La gestion des réseaux de transport au Québec

Afin de mieux comprendre les conduites de projet du MTQ, il est pertinent de situer son rôle en tant qu'acteur dans l'ensemble de la gouvernance québécoise en matière de gestion des transports. Il y occupe la place la plus importante, cet acteur étant au centre de la gestion du réseau autoroutier, de sa planification et de son financement. De plus, le MTQ demeure le principal bailleur de fond concernant le transport collectif, tout en jouant un rôle important dans la planification de ces réseaux. Ces considérations, qui souvent sont à la source de problèmes ou conflits, offrent une grille de lecture intéressante de la manière dont les projets d'infrastructures évoluent à travers la procédure. Nous commencerons par exposer le rôle du MTQ, puis celui des autres acteurs, en ce qui concerne la planification, le financement et la gestion des réseaux de transports au Québec. Finalement, sera abordé un thème ayant des incidences particulières sur la planification des grands projets : soit le rapport entre transport et aménagement dans la planification.

Le rôle du MTQ : acteur phare du domaine des transports

Le transport terrestre étant en majorité de juridiction provinciale, le MTQ est l'acteur le plus important et celui détenant le plus de pouvoirs dans le domaine au Québec. Sa mission est exposée ainsi : « *assurer, sur tout le territoire, la mobilité des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui*

contribuent au développement durable du Québec » (MTQ, 2005). Cette mission expose quelques thèmes ou responsabilités avec lesquelles le MTQ doit composer. Il se doit d'abord d'assurer la mobilité, d'offrir le plus possible des conditions de circulation acceptables à tous les citoyens. Deuxièmement, le tout doit être offert avec « efficacité » et selon un principe important de « sécurité ». Finalement, le MTQ situe son rôle dans une action qui vise le développement économique du Québec, mais qui ne peut occulter la dimension environnementale. Il souhaite intégrer une dimension de développement durable. Ces multiples rôles ou missions ne sont pas sans être parfois contradictoires et les études de cas de la présente thèse le démontrent. Par exemple, l'implantation d'un tronçon autoroutier peut répondre à l'objectif d'efficacité, mais des conséquences environnementales demeurent, qui ne manqueront pas d'être exposées dans le processus. Quels facteurs privilégier au détriment des autres? Dans quel contexte? C'est le type de paradoxes auxquels fait face le MTQ dans la conduite de ses projets.

Plus concrètement, les pouvoirs et rôles du MTQ touchent à de multiples domaines des transports. Les plus importants sont exposés en cinq catégories distinctes :

1. **Planification, financement, conception et réalisation des travaux du réseau routier supérieur :** Le MTQ gère l'ensemble des projets autoroutiers et d'infrastructures sous sa juridiction, de leur conception à leur réalisation. Comme il en est question à la section 3.4, cela peut nécessiter l'intégration d'autres acteurs de même qu'un ensemble d'autorisation d'autres organismes, mais le MTQ demeure le principal responsable de l'ensemble des opérations relatives à l'implantation d'infrastructures.
2. **Opération et entretien du réseau routier supérieur :** Tout le réseau supérieur, qui comprend certaines infrastructures, est sous la responsabilité du MTQ. Cela comprend les infrastructures d'importance en milieu urbain sous juridiction d'instances municipales. Le financement et la réfection sont sous la responsabilité du ministère, mais des ententes avec les collectivités locales ou le palier fédéral peuvent intervenir.

- 3. Soutien aux systèmes de transport collectif :** Le MTQ est le principal bailleur de fond en ce qui concerne l'implantation des infrastructures de transport collectif. Il peut aussi jouer un rôle dans la planification et l'expertise relatives à ces systèmes. Cependant il ne contrôle pas l'opération de ces derniers et leur planification est majoritairement sous l'égide des MRC en milieu rural, des autorités organisatrices de transport en commun (AOT) et de l'AMT à Montréal.

- 4. Soutien au transport des marchandises :** Le MTQ tente de favoriser l'intermodalité et l'utilisation efficiente du transport des marchandises. Cet élément est majeur; le camionnage étant en forte progression au Québec et devenant un enjeu majeur lors de tout projet d'infrastructure.

- 5. Réalisation de programmes et politiques en transport ou sécurité :** La sécurité, surtout routière, prend une place importante dans la mission du MTQ en tant qu'acteur public. Le MTQ établit les normes de construction et d'utilisation en matière de sécurité. Nous verrons comment cet élément joue un rôle dans la planification des projets.

Le partage des responsabilités avec les autres acteurs

Le MTQ demeure l'acteur le plus important du domaine des transports, mais ses rôles sont toujours liés aux compétences d'autres acteurs territoriaux. Dans l'évolution des projets, certains acteurs (par exemple les municipalités) peuvent jouer un rôle important, si ce n'est que par le pouvoir qu'ils exercent sur l'ensemble du processus. Il existe trois domaines de compétences majeurs : *l'opération, le financement et la planification des réseaux*. L'aménagement du territoire est également fortement lié aux transports, bien que l'intégration entre ces domaines ne soit pas effective dans les modes de gestion actuels. C'est pourquoi nous traiterons exclusivement de cette dimension plus loin.

L'opération des infrastructures

Le MTQ est responsable de l'ensemble de la gestion du réseau routier supérieur. Également sur le territoire de la Ville de Montréal, comme dans les autres grandes villes québécoises. Certaines artères de ces territoires sont ainsi sous le contrôle du MTQ, par exemple l'autoroute Ville-Marie et les boulevards Décarie et Métropolitain, comme leurs extensions sous la dénomination d'autoroute. Les municipalités sont quant à elles responsables des artères principales tels, à Montréal, les rues Sherbrooke et Notre-Dame, ainsi que de la voirie locale. Dans la région de Montréal, le gouvernement fédéral possède également quelques responsabilités, dont certains ouvrages qui franchissent le fleuve Saint-Laurent, comme les ponts Jacques-Cartier, Champlain et Honoré-Mercier. Le pont Victoria est quant à lui sous le contrôle du Canadien National (CN), une compagnie de transport ferroviaire. Dans le domaine de la gestion des infrastructures, c'est donc un entrecroisement complexe de responsabilités qui s'effectue entre trois acteurs : le MTQ, les instances municipales et le gouvernement fédéral.

En ce qui a trait au transport collectif, le partage des responsabilités est tout aussi complexe. Celui-ci s'articule entre le MTQ et les municipalités pour ce qui est de la construction, le remplacement et la réfection des infrastructures : métro, trains de banlieue, autobus, voies réservées, stationnements incitatifs et terminus. Mais le MTQ demeure le principal bailleur de fonds, même si plus récemment le gouvernement fédéral s'est engagé à y collaborer davantage. La gestion et l'opération des réseaux de transport collectif est quant à elle confiée à des AOT ; il existe 20 AOT dans la région de Montréal, dont les plus importantes sont la Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL) et la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal (RTL). En décembre 1995, le gouvernement créa l'AMT, dont le mandat était de chapeauter les opérations de transport collectif d'intérêt métropolitain dans la région de Montréal, tout en étant responsable de l'opération du réseau de trains de banlieue. L'AMT est la seule organisation jouant un

tel rôle au Québec, la région de Québec ne possédant pas d'instance de ce type pour chapeauter les réseaux de transport collectif de la région.

Le financement des transports

Le financement demeure un élément important à considérer dans le domaine des transports. En effet, plus que l'importance des responsabilités, c'est souvent la capacité financière et d'investissement de l'acteur qui dictera son pouvoir dans ses relations aux autres. À cet égard, c'est le MTQ qui joue un rôle primordial au Québec, cet acteur étant à l'origine de la plupart des investissements concernant le transport. En ce qui a trait aux routes, le financement est entièrement assuré par le gouvernement québécois, par l'entremise du MTQ. Ce dernier se voit ainsi allouer un budget par le gouvernement provincial pour assurer ses activités, car il n'existe au Québec aucune forme de financement dédié concernant les infrastructures routières. Ce système de financement s'applique également aux routes et rues sous le contrôle des municipalités. La tarification, tout comme le secteur privé, sont absents de l'exploitation du réseau autoroutier, contrairement à d'autres pays comme la France notamment.

Pour le transport collectif, le système est beaucoup plus complexe et nécessite la collaboration d'un plus grand nombre d'acteurs (Québec, 2003). Le MTQ assure la totalité du financement des grands projets de transport collectif, tels l'extension du réseau de métro ou des projets prévus comme l'implantation d'un système léger sur rail. Le MTQ prend également à sa charge les trois quarts des coûts de réalisation, de réfection et de remplacement des infrastructures (les immobilisations), ainsi que la moitié du coût d'achat des autobus. Les municipalités assurent le reste des coûts d'immobilisations. Au plan de l'exploitation, les coûts sont répartis entre les automobilistes (taxes sur l'immatriculation et l'essence) et les deux niveaux de gouvernement (provincial et municipal). L'AMT gère le financement dédié à

l'exploitation et répartit les fonds des dotations du gouvernement et des perceptions aux 20 différentes AOT du territoire de la région métropolitaine de Montréal.

La planification des réseaux

La capacité de financement et d'investissement d'un acteur peut avoir d'importantes conséquences sur sa capacité à faire valoir ses intérêts à l'échelle de la planification des projets. Il subsiste tout de même un important décalage entre le pouvoir financier et les responsabilités de la planification en ce qui a trait aux transports au Québec. La planification des transports collectifs et routiers est principalement sous la responsabilité du MTQ, qui est à la fois le principal bailleur de fonds et maître d'ouvrage des projets. Le MTQ produit également un plan de transport pour les différentes régions de manière ponctuelle. La planification du niveau routier inférieur relève quant à elle des municipalités et MRC. La création de l'AMT en 1996, chargée de gérer et planifier le transport collectif dans la région métropolitaine, intégra un nouvel acteur au processus. L'AMT produit un outil semblable au plan de transport, soit le Plan stratégique de développement du transport collectif, qui suggère une multitude de projets et initiatives pour la région métropolitaine de Montréal. Cette initiative concerne toutefois uniquement le transport collectif. Il existe ainsi un dédoublement des responsabilités en matière de transport collectif entre le MTQ et l'AMT. Tout projet majeur de l'AMT doit ainsi faire l'objet d'une autorisation du MTQ, qui viendra par le fait même couvrir la majorité des coûts d'implantation.

À propos des municipalités, et plus particulièrement de la Ville de Montréal, les pouvoirs de planification des transports restent assez limités. La Ville de Montréal peut, dans le cadre de son Plan de transport, donner de grandes orientations en matière de transport, mais elle ne peut agir, financièrement du moins, dans la mise sur pied de grands projets sans le concours du MTQ. Quant à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), il est trop tôt pour juger de l'influence qu'elle

pourra avoir sur la cohérence de la planification des transports dans la région métropolitaine de Montréal, mais plusieurs perçoivent déjà son rôle comme minime, vu les faibles pouvoirs dont elle dispose. Plus récemment, le gouvernement et la CMM se sont penchés sur la possibilité de donner certains pouvoirs métropolitains en matière de transport à la CMM (CMM, 2005). Dans ce dernier document, la CMM (formés des élus de la région de Montréal) proposait de prendre le contrôle du transport collectif métropolitain, en s'appropriant par le fait même le rôle de planification actuel de l'AMT. Ce projet reste encore inabouti et n'est pas sans créer une certaine tension entre les différents acteurs dans la région de Montréal.

À la recherche d'une intégration entre transport et aménagement du territoire

On reproche souvent à la gestion québécoise en matière de transports d'être peu cohérente et d'établir un partage non équitable des responsabilités, surtout dans la région de Montréal (Lewis, 1997). Ce constat est d'autant plus véridique en ce qui concerne le rapport entre aménagement du territoire et planification des transports. Bien que le discours du MTQ se positionne depuis longtemps pour une approche intégrée en ce domaine, les résultats se font toujours attendre. Il y a d'abord un problème majeur de répartition des responsabilités, qui s'entrecoupent ou se superposent entre elles, rendant la coordination difficile. De plus, il y a également toute la question de l'opérationnalisation de l'intégration entre transport et aménagement qui pose des problèmes.

L'aménagement du territoire « à la québécoise » prend quelque peu la forme d'un principe de poupée russe : les documents officiels de planification s'emboîtent selon l'échelle territoriale, les niveaux inférieurs se conformant aux niveaux supérieurs et ainsi de suite. Une concertation est toutefois souvent instaurée entre les paliers, encourageant une certaine cohérence. Au palier inférieur, les municipalités élaborent

des plans et règlements d'urbanisme touchant l'ensemble de leur territoire. Le plan d'urbanisme doit se conformer au schéma d'aménagement de la MRC (regroupement de municipalités) ou, dans le cas de Montréal ou Québec, respectivement celui de la CMM ou de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ). Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministère des Affaires municipales, approuve ces différents documents de planification et vérifie leur cohérence. Dans le cas précis de Montréal, le ministère des Affaires municipales produit un Cadre d'aménagement regroupant sa vision de la métropole, à laquelle la CMM doit se conformer dans son propre Schéma d'aménagement de la région métropolitaine.

L'arrimage de la planification des transports à ce cadre pose problème, cette responsabilité étant centralisé en partie entre les mains d'un acteur, le MTQ. Les municipalités ne sont responsables que de leur réseau local de voirie, tout en affirmant certaines orientations concernant d'éventuels projets majeurs sur leur territoire. Les MRC disposent essentiellement du même droit de regard à travers leurs schémas d'aménagement. Le MTQ, lors de toute opération de développement sur le territoire, doit en principe se conformer à ces orientations et demander un avis de conformité. Par exemple, c'est ainsi que le projet de modernisation de la rue Notre-Dame avait été sujet de critiques du BAPE pour sa non-conformité au Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Mais dans la région de Montréal, c'est également l'absence d'autorité métropolitaine en matière de transport et d'aménagement qui pose problème, créant un problème de morcellement qui nuit à toute vision d'ensemble et d'intégration entre ces éléments (Lewis et Bussière, 2002). La coordination entre développement urbain, transport routier et transport collectif reste à faire et pose des difficultés pour l'ensemble des acteurs (Lewis et al., 2005).

Dans le domaine de l'implantation des grands projets d'infrastructures routières, cette intégration entre transport et aménagement est au centre des intérêts en jeu. D'abord, le rapport est difficile entre le projet du MTQ, qui n'a pas de responsabilités directes en matière d'aménagement, et un territoire sous les compétences d'instances locales

(municipalités et MRC). L'arrimage entre l'équipement d'intérêt régional ou même provincial, avec un usage plus régional ou local, crée souvent des rapports conflictuels. Au plan des impacts, les rapports d'échelles jouent également : le MTQ doit composer avec le fait que les municipalités ou acteurs locaux s'intéressent aux impacts locaux ou à l'échelle de la ville, tandis que les instances régionales s'intéressent par exemple au développement de la région. Le projet transcende toutefois ces échelles, jouant à tous les niveaux dans la définition du territoire. L'implantation et la planification du projet répondent d'un pouvoir provincial, tandis que le contrôle de l'urbanisation est quant à lui de compétence régionale.

L'intégration de ces différentes compétences et actions et leur convergence vers un projet précis d'infrastructures demeurent difficiles à matérialiser. Ces questions sont à l'essence même des conflits et débats sur les grands projets d'infrastructures et démontrent que la territorialisation d'un projet s'effectue à la fois dans un ensemble de rapports de pouvoirs et d'intérêts, cette dynamique contribuant à contraindre le maître d'ouvrage dans son action. Bien que le processus de projet soit effectivement « rationnel » et bien codifié au sein du MTQ, il demeure que tout le champ de cette territorialisation demeure une variable inconnue.

3.4. Le projet routier à l'ère de la participation publique

Nous avons observé précédemment que la conception et la planification des projets routiers avaient, au début des années 1970, fait l'objet d'une réflexion au MTQ. L'ancien sous-ministre Charland (1975) soulignait que le MTQ se devait de redéfinir ses pratiques en vue d'une meilleure adéquation avec les communautés et besoins socio-économiques du Québec. Cette période d'incertitude résultait d'un environnement d'action de plus en plus incertain, qui présentait trois changements concrets : une crise des finances publiques entraînant une baisse du financement alloué aux projets et une rationalisation des activités, un nouveau cadre législatif formé de trois lois importantes et un contexte de montée des valeurs environnementales et en conséquence, d'institutionnalisation de la participation publique. Dans ce contexte, le MTQ était de moins en moins capable de continuer à répondre aux besoins identifiés sur la base des pratiques organisationnelles qui prédominaient. C'est ainsi que le MTQ s'engagea, par la réorganisation de 1978, à ne plus implanter d'autoroutes en milieu urbain et à modifier ses pratiques de planification de projet (MTQ, 1982).

Un document du MTQ (Ibid) identifiait les principales faiblesses du processus de projet routier de l'époque. L'une de celles-ci était que l'évaluation des projets souffrait d'un niveau de confiance trop élevé accordé à certains critères techniques, notamment celui de la capacité des infrastructures. Cette importance accordée au critère « capacité » avait par exemple généré un nombre important de projets coûteux par les expropriations et la construction, mais également la mise en place d'infrastructures surdimensionnées, implantées pour des besoins futurs. Mais derrière cette considération apparaissait tout un système de pensée accordant plus d'importance aux critères techniques dans la réalisation d'infrastructures, au détriment d'alternatives autres. D'une certaine manière, on se fiait sur une

représentation de l'infrastructure routière comme étant essentiellement un support de flux routier. Ainsi, comme le mentionne Barouch (1989 : 60), « *la technique développe un ordre de cohérence auquel la réalité doit se plier* », en d'autres mots c'est le territoire que l'on adapte à l'infrastructure et non l'inverse. Ce fut notamment le cas pour la plupart des projets routiers du MTQ en milieu urbain, au cours des années 1960 et 1970.

Un autre reproche attribué à la planification des projets routiers au début des années 1980 portait sur le fait que les études d'impacts environnementaux d'un projet étaient réalisées à la fin du processus et avaient peu d'influence sur la forme des projets au cours de leur évolution (Toupin, 1985). Pourtant, dans un document publié en 1979 traitant de l'environnement et de la planification des transports, le MTQ soulignait que l'organisation devait adopter une perspective systémique, privilégiant le transport comme agissant au sein d'interrelations complexes comprenant d'autres champs : environnement, économique, politique, social, etc. Le document affirmait dès lors la nécessité d'intégrer les études environnementales à l'amont des processus de projet. Mais les études d'impacts étaient perçues à l'époque au ministère uniquement comme un préalable pour obtenir l'autorisation de construction, sous la Loi sur la qualité de l'environnement. Aujourd'hui, cette évaluation environnementale des projets se fait maintenant théoriquement dès la phase d'avant-projet, simultanément à l'analyse des autres aspects techniques du projet (voir schéma du cheminement type d'un projet routier au MTQ, figures 3.8 et 3.9).

Le processus de planification routière au MTQ est devenu fort complexe et procède de l'imbrication de dizaines de directions générales et services au sein de l'organisation (voir le schéma en annexe). Si nous portons une attention particulière à la représentation du projet routier au MTQ, son insertion urbaine et le rapport aux différents acteurs vers sa réalisation, le processus actuel est fort différent des approches qui prédominaient dans les années 1960 et 1970.

Le changement le plus important arriva en 1994, lorsque le MTQ a mis de l'avant sa *Politique sur l'environnement*, qui transformera quelque peu les pratiques du ministère (MTQ, 1994). Avec la politique, le MTQ affirmait sept principes : responsabilités environnementales, santé et sécurité, aménagement du territoire, énergie, relations avec le public, recherche et développement et législation. Cette Politique sera abordée plus en détail à la section 3.4.1. Un document produit en 1997, intitulé *La participation du public au processus de décision*, viendra confirmer cette volonté en proposant un guide de bonnes pratiques. Aucune étude n'a encore évalué l'importance de cette politique sur le cheminement des projets. Il semble cependant que la participation du public est désormais en partie instaurée dans les pratiques lors des grands projets routiers, notamment en milieu urbain (du moins dans les projets récents de l'échangeur Dorval, Turcot et de la rue Notre-Dame). Toutefois, certains autres projets comme celui de l'autoroute 25 à Montréal démontrent des pratiques tout autres, empreintes de moins de transparence à l'égard du public. C'est la dimension politique qui semble avoir dans ces cas le plus d'influence sur la conduite de ce dernier projet; il est difficile de différencier les projets qui résultent des analyses conduites au MTQ, de ceux qui relèvent plutôt de choix essentiellement politiques.

Les deux schémas aux figures 3.8 et 3.9, représentant le processus de projet routier au MTQ, démontrent à quel point (malgré l'adaptation à certaines contraintes illustrées auparavant) la procédure demeure en quelque sorte un exercice de planification rationnelle classique, ou de « *comprehensive planning* ». Elle procède d'une certaine linéarité, par étapes successives visant à mieux délimiter l'intervention : « A. *Cerner le problème* ; B. *considérer toutes les solutions* ; C. *saisir les conséquences de chaque solution* ; D. *situer le problème et les solutions dans l'intérêt commun* ; E. *disposer du temps et des ressources nécessaires pour y remédier* » (Alexander, 1984 ; Forester, 1989 ; Hamel, 1996). Le processus de projet du MTQ est en effet calqué sur une telle approche : les différentes étapes se superposent ou se succèdent et se précisent en vue d'un cadrage graduel de la réalité vers la réalisation d'une

infrastructure. La rationalité technique y occupe une place prédominante, notamment à travers l'utilisation d'outils techniques et de modèles de prévision, moyens techniques qui prennent une place importante dans l'argumentaire d'un projet (Boisvert, 2003). Le chapitre 5 aborde plus en détails ces constats, face à l'analyse des pratiques concrètes de projet.

3.4.1. L'environnement et le territoire dans les conduites de projet

La prise en compte de la dimension environnementale dans les grands projets d'infrastructures est un phénomène assez récent, qui n'est effectif que depuis les années 1970. Mais l'environnement demeure un concept flou, qui se prête à de multiples interprétations et manières de poser la question du rapport entre un projet et un territoire donné. Nous tenterons ici de présenter comment l'environnement est codifié dans les pratiques et visions du MTQ, ce qui donne des clés de lecture pour comprendre la territorialisation des projets. Il ressort d'abord que l'environnement est, du moins sur papier et dans le discours officiel, avant tout perçu comme un milieu récepteur. L'intérêt du maître d'ouvrage est d'abord de comprendre les impacts de ses projets sur l'environnement, et de tenter d'avoir un certain contrôle sur leur possible atténuation. Mais depuis quelques années, avec l'adoption d'une Politique sur l'environnement en 1994, le MTQ a élaboré une tentative d'élargissement de cette conception, qui se révèle elle-même une contrainte pour le maître d'ouvrage. Finalement, nous verrons en quoi la consultation et la participation des acteurs constituent des tribunes importantes pour la compréhension de la dialectique entre les projets et le territoire.

L'environnement comme « milieu récepteur »

Dans le processus de projet du MTQ, l'environnement est avant tout assimilé à un milieu récepteur. Cette pensée en termes d'impacts environnementaux découle directement de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement de 1978 introduisant l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement pour certains projets. Auparavant, la première loi de 1972 avait déjà introduit les dimensions de protection et de prévention de l'environnement au Québec (Lamontagne, 2005). L'introduction de la procédure a contraint le maître d'ouvrage à se doter d'un service de l'environnement et de professionnels lui permettant de mieux comprendre les impacts de l'implantation de ses infrastructures sur les multiples dimensions des milieux récepteurs. Cependant, ce service joue un rôle limité influençant très peu les pratiques concrètes de projet, la décentralisation faisant que l'analyse environnementale est avant tout une compétence des directions territoriales. Le rapport entre les deux divisions administratives reste en somme relativement limité.

Auparavant, dans ses premiers projets autoroutiers, le MTQ avait à modeler l'environnement à la logique de l'infrastructure. A l'image, en France, des Ponts et chaussées dans les années 1960 que caractérise Thoenig (1973 : 63) : « (...) *ses réactions privilégient des solutions qui soient éprouvées par sa propre expérience plutôt que réformes édictées par la nature des nouveaux problèmes. Ce n'est pas l'administration qui s'adapte à un nouvel environnement mais l'environnement nouveau que les fonctionnaires cherchent à rendre compatible avec l'organisation de leur administration* ». Le projet routier du MTQ en milieu urbain des années 1960 et 1970 procède de la même manière de problématiser les projets. N'ayant jamais eu à intervenir dans ce nouvel environnement, au lieu de chercher à formuler le problème de manière différente, le MTQ tentait d'appliquer la même approche qui prédominait dans la planification routière en milieu rural.

La Loi sur la qualité de l'environnement et l'émergence des valeurs environnementales dans la société vers la fin des années 1970 contraignent les maîtres d'ouvrage à l'intégration de la notion de protection du milieu récepteur, dans la mesure du possible en relation au public. Concrètement, le projet est dorénavant traité en termes d'effets sur les différentes dimensions du territoire. On différencie, dans l'analyse, milieu naturel et milieu humain et l'étude des impacts sur l'environnement devient la pièce maîtresse d'une planification « environnementale » des infrastructures. Cette nouvelle a contraint le ministère, mais ne s'inscrivait pas en faux par rapport à la pensée sectorielle qui prédominait au MTQ. L'environnement a, chez tous les grands maîtres d'ouvrage, été internalisé à travers les normes, les savoirs spécialisés et les outils.

En somme, la planification rationnelle a continué de dominer le processus de projet à travers l'analyse des impacts de l'infrastructure sur l'environnement. Le lien entre l'analyse des impacts et la prise de décision demeure peu clair. Surtout, comme il en est question dans l'analyse des cas du chapitre 4, que l'évaluation des impacts est souvent effectuée trop tardivement dans le processus pour avoir un effet important sur la prise de décision. Également, si l'évaluation environnementale telle que pratiquée peut être très performante pour l'analyse de certains impacts locaux ciblés, il en est souvent tout autrement pour les impacts globaux d'un projet, les effets cumulatifs de plusieurs projets ou les liens complexes qui existent entre les différentes facettes de l'environnement (Flyvbjerg et al., 2003).

Ces lacunes de la procédure sont bien sûr connues des instances gouvernementales et du MTQ, le Service de l'environnement procédant toujours à une réflexion sur l'intégration de « bonnes pratiques » en matière d'environnement dans la conduite des projets. Plus récemment en 1994, l'adoption de la Politique sur l'environnement s'est inscrite comme un pas vers un élargissement de la conception de l'environnement au MTQ.

La Politique sur l'environnement et la place de la participation publique

La Politique sur l'environnement du MTQ s'inscrit dans la foulée du rapport de la Commission sur l'environnement (ou Commission Brundtland) (MTQ, 1993). Les travaux de cette instance créée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1983 avaient mené à l'émergence du concept de développement durable. L'adoption de la politique sur l'environnement du MTQ a été assez tardive. En effet, un autre maître d'ouvrage majeur, Hydro-Québec, s'était déjà doté d'un tel document en 1983. Il faut dire que cette dernière organisation avait été confrontée beaucoup plus tôt et de manière importante à la procédure d'évaluation environnementale québécoise et par le fait même aux audiences du BAPE (voir section 3.4.3).

L'émergence d'une certaine vision environnementale au MTQ origine du début des années 1990 et s'insère notamment dans cette nouvelle perspective apportée par le concept de développement durable. La Politique sur l'environnement se veut pour le MTQ une manière de mettre l'environnement au cœur de l'ensemble de ses pratiques et orientations. Elle engage le ministère à agir en conséquence et à laisser les incidences environnementales avoir un certain effet sur la prise de décision. Le tout est basé sur sept principes que le ministère s'engage à respecter, dont cinq apparaissent fondamentaux pour le présent objet d'étude¹⁴. Le plus important demeure celui de la **(I) responsabilité environnementale**, qui affirme la responsabilité des enjeux environnementaux liés au domaine des transports au Québec. Cela comprend notamment les pratiques liées à la planification des projets, les outils et normes appliqués, l'évaluation environnementale de même que les mesures d'atténuations et de compensation. Par ce principe, dans les situations de

¹⁴ Les principes sont : (I) Responsabilités environnementales, (II) Sécurité et santé publique, (III) Aménagement du territoire, (IV) Énergie, (V) Relations avec le milieu, (VI) Recherche et développement et (VII) Législation.

projets, le MTQ précise qu'il se doit de privilégier le projet présentant le moins d'impacts négatifs sur l'environnement. Principe qui était d'ailleurs déjà prévu dans la procédure québécoise d'évaluation des impacts. Mais ce principe de la Politique sur l'environnement, comme nous le verrons dans l'analyse des cas, contraint fortement le MTQ dans son action car il est en quelque sorte poussé constamment vers la solution du moindre impact, souvent indépendamment d'autres considérations qu'il juge importantes.

Le principe de **(II) sécurité et santé publique** touche notamment aux risques environnementaux, mais aussi à la protection des riverains contre les différentes conséquences environnementales des infrastructures. Cela comprend certains sujets forts importants qui ne manquent pas d'être traités dans les audiences publiques : transport des matières dangereuses, sols contaminés, pollution et bruit, etc. Fait intéressant, la Politique affirme également la **(III) responsabilité du ministère face à l'aménagement du territoire**, en reconnaissant l'aspect « structurant » des infrastructures sur le territoire. Il s'engage ainsi à arrimer son action à celles des autorités locales et régionales responsables de l'aménagement du territoire. Cela laisse place également à des considérations touchant à divers enjeux liés à son action : impact des réseaux sur l'étalement urbain, mise en valeur des milieux de vie, arrimage entre transport et aménagement, etc. Jusqu'à la formulation de cette Politique sur l'environnement par laquelle il est en quelque sorte lié, jamais le MTQ ne s'était autant impliqué à ce point dans ses orientations au plan de l'aménagement du territoire. Un principe lié à **(IV) l'énergie** est censé jouer également un rôle important dans la prise de décision sur les projets. Par ce dernier le ministère s'engage à privilégier en principe les modes de transport les plus efficaces d'un point de vue énergétique, tel le transport collectif ou ferroviaire. De plus, il vise un meilleur contrôle et une réduction des émissions polluantes liées au transport routier.

Finalement, la Politique sur l'environnement porte une attention particulière à ce que le MTQ appelle les **(V) « relations avec le milieu »**. Ce principe engage le ministère

au plan de la transparence du processus de projet, mais implique également la consultation des citoyens et acteurs locaux de manière régulière et constante, dès qu'un projet est susceptible de modifier le milieu de vie. La conséquence la plus importante est la volonté de mettre en place des mécanismes de consultation et participation au sein du processus de projet et en amont des audiences du BAPE, dans la formulation des projets¹⁵. Il s'agit en quelque sorte d'un élargissement de ces pratiques liées au public, mais surtout une ouverture marquée vers l'intégration et la participation du territoire à la définition des projets. Dans la suite de ce dernier principe de la Politique sur l'environnement, le MTQ a publié en 1997 un document de référence servant de guide interne intitulé : « La participation du public au processus de décision ». Le document présente l'intérêt de la participation publique dans la définition des projets et propose un « *guide de survie* » aux équipes de projets afin de les encadrer dans la mise en place de tels mécanismes.

La Politique sur l'environnement du MTQ ratisse différents thèmes et témoigne d'une tentative d'élargissement de la notion d'environnement. La notion d'impact y est encore dominante, mais c'est la première fois que le maître d'ouvrage lie son action à des principes hors de la Loi sur la protection de l'environnement. Il demeure qu'il s'agit avant tout d'orientations et de principes censés guider l'action. Dans les faits, comme nous le verrons au chapitre suivant, ces principes sont rarement au centre de la prise de décision, le MTQ devant composer également avec d'autres types d'intérêts. Mais, à la lumière de l'analyse des cas et de l'organisation du MTQ, cette Politique sur l'environnement s'avère importante. D'abord car elle témoigne d'une adaptation de l'organisation aux contraintes environnementales puis d'une tentative d'élargissement de sa conception de ces enjeux. Finalement, car cet engagement du MTQ à travers certains principes présente une contrainte supplémentaire dans les rapports avec les autres acteurs en situation de projet. Ce dernier doit composer dans une certaine mesure avec ce nouveau cadre, sinon d'autres acteurs peuvent exiger

¹⁵ Nos cas témoignent que ce principe de la *Politique* est bien enclenché, le MTQ consultant de plus en plus en amont les différents acteurs du territoire.

qu'il s'y conforme¹⁶. Ce document consiste en une accession à une certaine légitimité en matière d'environnement pour le MTQ, mais qui en retour peut agir comme contrainte importante dans son action.

3.4.2. La procédure québécoise d'évaluation environnementale

Au Québec, la procédure courante de participation du public (le BAPE) est institutionnalisée et est située au sein de tout un ensemble juridique en matière d'environnement. Afin de saisir les particularités de la conduite des projets et du rapport au public, il est essentiel de comprendre ce cadre environnemental qui régit notamment certains projets d'infrastructures assujettis. L'élément central demeure la Loi sur la qualité de l'environnement¹⁷ adoptée d'abord en 1972 puis élargie en 1978. Ensuite, le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement¹⁸ en 1980, qui a institué la pratique de l'évaluation environnementale et qui a mené à la création du BAPE. Finalement, ce dernier organisme est également régi par un ensemble de règles dictant sa procédure. Nous aborderons ici brièvement l'historique de la mise en place de cet appareil législatif qui a mené à l'institutionnalisation du débat public.

¹⁶ Cela est très fréquent lors des audiences du BAPE, certains acteurs se servant de ces engagements du MTQ pour réclamer certaines modifications aux projets, ou tout simplement pour s'y opposer. On réclamera par exemple plus de transport collectif dans le projet en affirmant que le MTQ s'y est engagé dans sa *Politique*.

¹⁷ LRQ, c. Q-2

¹⁸ RRQ, 1981, c. Q-2, r. 9.

L'historique et les fondements de la Loi sur la qualité de l'environnement

La législation environnementale québécoise suit d'assez près l'émergence de telles pratiques aux États-Unis au début des années 1970. Avec l'adoption du National Policy Act (NEPA), ce pays innove en obligeant les agences fédérales américaines à réaliser des études d'impacts sur leurs projets. Cette loi, au départ orientée vers la réduction de la pollution atmosphérique, a jeté également les bases d'un élargissement de la notion d'environnement dans le droit. Parallèlement, au Québec, des événements marquants venaient sensibiliser les citoyens et décideurs à la question environnementale. D'abord, l'harnachement des rivières de la Baie James au début des années 1970 soulevait de fortes contestations de la part des amérindiens, mais également de groupes de pression et de spécialistes de l'environnement (Lamontagne, 2005). Un autre projet d'Hydro-Québec en 1973, soit la construction d'une centrale de pompage sur la rivière Jacques-Cartier, soulevait des oppositions similaires. Suite à la création de groupes de pression et à l'opposition populaire, le promoteur abandonna le projet. Par la suite, Hydro-Québec créera même un tout nouveau service de l'environnement (Gariépy, 1989).

L'adoption par le gouvernement québécois en 1972 de la Loi sur la qualité de l'environnement s'inscrit dans l'émergence de la notion d'environnement qui traverse à l'époque les différentes couches de la société. Selon Lamontagne (2005), trois éléments importants la caractérisent. Premièrement, elle mobilise une vision élargie de l'environnement, qui sort du carcan de la réduction des émissions polluantes ou du principe de conservation. Ensuite, elle affirme le rôle du MENVIQ, qui intervient sur les politiques gouvernementales. Finalement, la loi introduit le principe de nécessité de l'évaluation environnementale pour certains projets à travers l'article 22 : « *Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans*

l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du Ministre un certificat d'autorisation ».

À l'époque, le BAPE n'était pas encore créé et la participation publique en était à ses premiers balbutiements. La nouvelle Loi plaçait le directeur des Services de protection de l'environnement (division du MENVIQ) dans une position de pouvoir décisionnel importante (Ibid). Il possédait en effet le droit de refuser un projet jugé non conforme à la loi, ce qui créait évidemment des problèmes à la fois politiques et institutionnels. C'est pourquoi ce service a formé très tôt le Comité des études d'impacts sur l'environnement, qui devait produire une politique québécoise en matière d'étude des impacts. Des réflexions au sein de l'appareil gouvernemental ont mené à l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement en 1978, qui introduisait un nouveau chapitre sur l'évaluation environnementale. En 1980, cette tendance a été confirmée avec l'adoption du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, qui formalisait les règles d'évaluation environnementale mais également menait à la création du BAPE. Dès lors, une véritable procédure d'évaluation environnementale et de participation publique s'est constituée.

Le passage du projet à travers la procédure

La procédure québécoise d'évaluation environnementale ne s'applique qu'à une série de projets assujettis, c'est-à-dire dont la nature ou l'importance est susceptible d'avoir un impact important sur l'environnement selon la loi. Cette liste comprend notamment les travaux hydrauliques, les installations industrielles, les lieux de traitements et d'élimination des déchets, les installations de production et de transport d'énergie, les routes et autoroutes, etc. Seuls les projets qui répondent aux paramètres de l'assujettissement doivent passer à travers la procédure. Dans le cas des routes,

c'est la longueur de l'infrastructure ainsi que la largeur de l'emprise qui déterminent l'obligatoire recours à l'évaluation environnementale et la nécessité pour le promoteur d'obtenir un certificat d'autorisation¹⁹.

Le projet passe ainsi à travers 6 phases (figure 3.4 et 3.5) :

- 1. Directive :** D'abord, le promoteur doit aviser le MENVIQ de son intention de réaliser le projet. Ensuite, le MENVIQ fait parvenir à ce dernier une directive, dans laquelle est explicité ce que le promoteur doit inclure dans l'étude d'impact, avec comme éléments principaux : raison d'être du projet, variantes, description du milieu, impacts appréhendés, mesures d'atténuations et programme de suivi environnemental.
- 2. Réalisation et dépôt officiel de l'étude d'impact :** sur réception de l'étude d'impact réalisée par le maître d'ouvrage, la Direction des évaluations environnementales (DEE) produit avec l'apport d'autres ministères concernés l'avis de recevabilité concernant l'étude d'impact du promoteur. Cet avis résulte uniquement de la vérification que l'étude respecte les critères de présentation et de contenu prévus. Des questions et commentaires peuvent être adressés au promoteur, qui devra répondre par la suite au sein d'un document rendu public.

¹⁹Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (RRQ, 1981, c. Q-2, r. 9) précise ainsi l'assujettissement d'une route : « *la construction, la reconstruction ou l'élargissement, sur une longueur de plus de 1 kilomètre, d'une route ou autre infrastructure routière publique prévue pour 4 voies de circulation ou plus ou dont l'emprise possède une largeur moyenne de 35 mètres ou plus, à l'exception de la reconstruction ou de l'élargissement d'une telle route ou infrastructure routière dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartient déjà à l'initiateur du projet.* » Le règlement prévoit également que les routes construites ou élargies près de lacs ou cours d'eau sont assujetties.

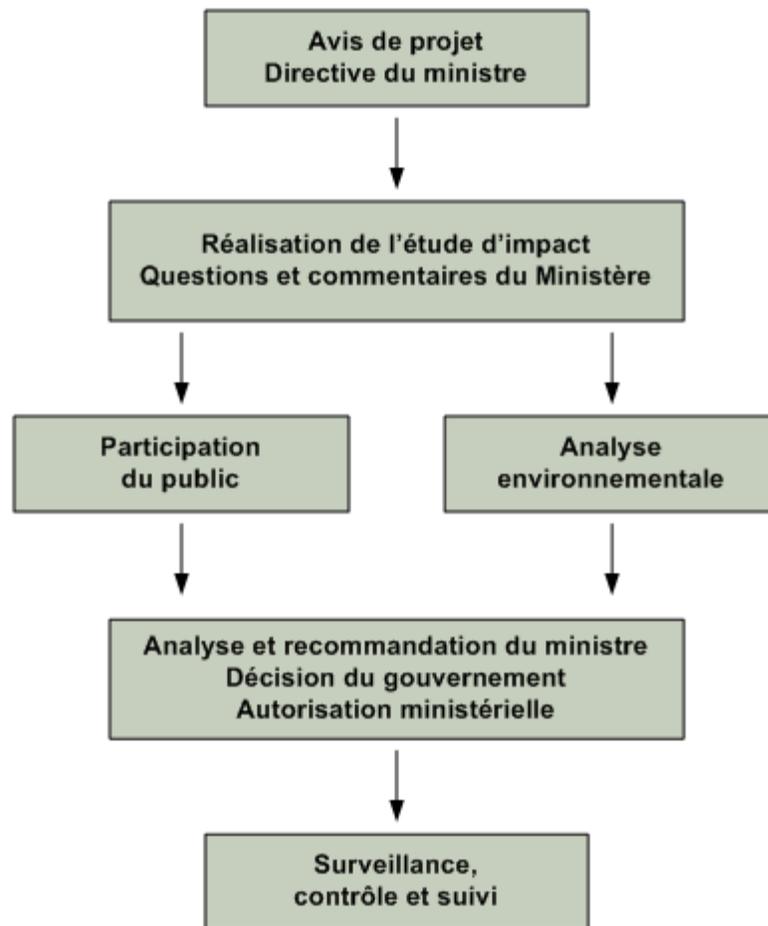


Figure 3.4 : Procédure québécoise d'évaluation environnementale : les grandes étapes (Source: MENVIQ)

3. **Période d'information et BAPE** : Le BAPE entre en scène, d'abord en organisant une période d'information où l'étude d'impact du promoteur est rendue publique pour une période de 45 jours. Toute personne peut adresser une demande d'audiences publiques au MENVIQ qui, si elle est jugée « non frivole » par le ministre, conduira à l'organisation d'audiences publiques par le BAPE. Un rapport sera produit par cet organisme et fera le bilan des audiences tout en émettant certaines recommandations concernant le projet.
4. **Analyse environnementale du projet** : la DEE, avec la contribution des autres ministères concernés, entreprend à cette étape l'analyse environnementale du projet. Celle-ci doit en principe être effectuée

simultanément à l'étape 3 du BAPE, mais elle n'est rendue publique que suite au dépôt du rapport du BAPE²⁰.

5. **Décision :** En consultant l'étude d'impact du promoteur, le rapport du BAPE et l'analyse environnementale, le ministre de l'Environnement doit formuler une recommandation au gouvernement à propos du projet. Le Conseil des ministres rendra plus tard sa décision en autorisant ou non ce dernier à l'aide d'un décret. Des modifications ou conditions au projet peuvent être inscrites au décret.

6. **Contrôle :** cette étape sert à assurer, par un suivi, un contrôle et une surveillance environnementale que les engagements environnementaux du promoteur sont effectivement mis en œuvre dans le projet²¹.

Le BAPE et la participation du public

Le BAPE, créé en 1978 par la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, ne possédait pas de structure et de procédure bien définies. Sa création coïncide avec la mise sur pied d'une consultation publique sur un projet du MTQ qui avait causé beaucoup de remous au plan environnemental : le projet autoroutier Dufferin-Montmorency dans la région de Québec. Le MTQ prévoyait construire cette autoroute à travers les battures de Beauport, site naturel qui était notamment le refuge de plusieurs espèces aviaires. Le tollé provoqué par ce projet chez certains groupes écologistes a forcé le gouvernement à mettre en place des audiences publiques, considérées comme la première expérience de consultation publique du BAPE²². Le MTQ y avait été vivement critiqué, d'autant plus qu'il ne restait qu'un petit tronçon à construire, mettant la population et le BAPE devant un fait accompli. Ce projet

²⁰ C'est d'ailleurs un élément souvent critiqué de la procédure, car certains considèrent que cette analyse externe du projet pourrait contribuer grandement aux audiences du BAPE. Le MENVIQ est donc en quelque sorte tenu hors d'influence durant une phase charnière du débat sur le projet.

²¹ Cette phase pose également certains problèmes, plusieurs répondants de nos entrevues ainsi que Beauchamp (2005) affirmant qu'en pratique il y a peu de contrôle sur le suivi environnemental. La période post-audiences offre également peu de transparence pour le public.

²² Le rapport du BAPE sur ce projet porte le numéro 0.

constitue le moment marquant de la naissance du BAPE et a contribué à la formulation d'une procédure efficace de consultation (Lamontagne, 2005).

Pour Beauchamp (2005), l'histoire du BAPE peut se diviser en trois phases distinctes. D'abord une période de fondation (1979-1986), où le BAPE se forme en véritable lieu d'analyse et de débat sur l'environnement. L'instance est toutefois impopulaire dans certains cercles politiques, qui souhaitent que l'organisme joue plutôt un rôle « d'écoute », sans analyse détaillée des projets. La seconde période en est une de transition (1987-1996), où la procédure bien rodée fait son devoir, mais où se succèdent à la barre du BAPE des présidents qui ont des visions différentes sur le rôle que doit jouer l'instance. C'est aussi la période des premières expériences de médiation environnementales, dont plusieurs concerneront des projets routiers. La dernière période, soit depuis 1997, est qualifiée de phase d'expansion, le nombre de mandats ayant explosé au cours des dernières années.

Le BAPE intervient suite à la phase 2 de la procédure de projet du MTQ exposée au chapitre 3.3.3., soit après le dépôt de l'étude d'impact par le promoteur. Il a pour mission « *d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'éclairer la décision gouvernementale dans une perspective de développement durable* » (BAPE, 2006). Le BAPE est un organisme gouvernemental relevant du MENVIQ, mais est indépendant, et les commissions qu'il crée concernant les projets ont des pouvoirs quasi-judiciaires. Ses conclusions à travers les rapports déposés n'ont toutefois pas de pouvoir décisionnel, c'est donc au Conseil des ministres qu'appartient la décision finale d'autoriser ou non le projet.

Le fonctionnement du BAPE

Lorsqu'un mandat d'audience est soumis par le ministre de l'Environnement suite à la période d'information du public, le président du BAPE forme une commission ad hoc dirigée par un président auquel se joignent des commissaires sélectionnés. Le schéma suivant décrit les étapes :

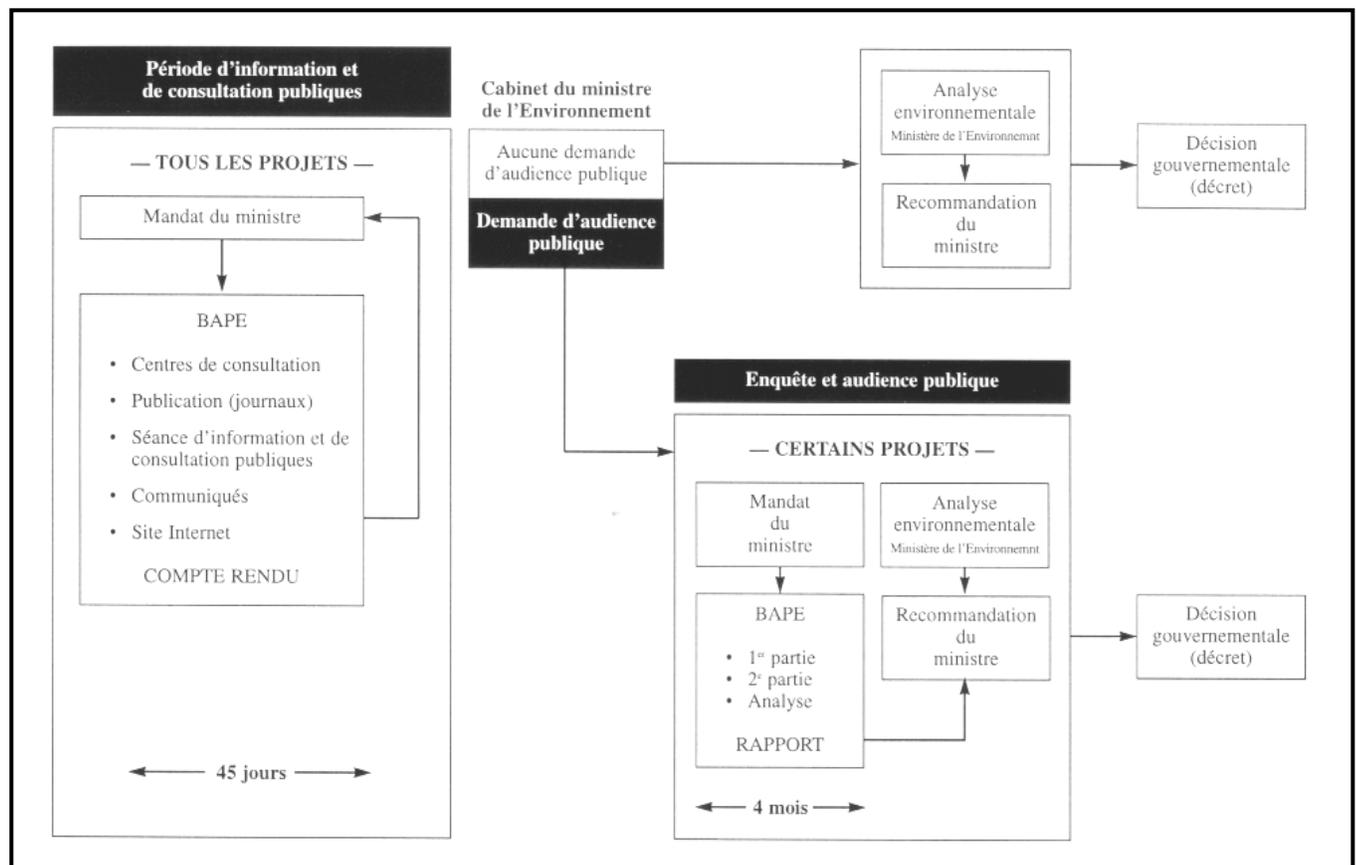


Figure 3.5 : Cheminement des projets à travers la procédure du BAPE (Source : Bape, 2006)

L'audience publique dure environ quatre mois et se divise en deux parties. La première est consacrée à l'information, où les requérants d'audiences expriment leurs points de vue, puis le promoteur présente son projet au public. Les participants

peuvent ensuite poser une série de questions au promoteur, qui peut répondre sur le champ ou demander au président un délai afin de formuler sa réponse. Des représentants d'autres organisations sont aussi présents et peuvent alimenter les audiences : ministères, municipalités, organismes, etc. Toute la documentation relative au projet est rendue publique et les participants qui désirent présenter un mémoire à la commission ont au minimum 21 jours pour le faire. C'est dans la deuxième partie des audiences que les participants (citoyens, groupes ou organismes) expriment leur opinion sur le projet par la présentation de leurs mémoires. C'est ici que se manifestent plus explicitement les appuis ou oppositions au projet et parfois également les tensions entre acteurs. Si le promoteur est dès lors plus en retrait du processus, il conserve toujours le droit de rectifier certaines affirmations présentées dans les mémoires. À partir de l'ensemble de l'expérience des audiences et de la lecture de la documentation relative au projet et aux mémoires, la commission pourra produire son rapport final.

3.4.3. Le MTQ au BAPE : les événements marquants

Le MTQ demeure le promoteur ayant fait face le plus souvent à la procédure du BAPE, paradoxalement ses expériences demeurent peu étudiées comparativement à un autre grand maître d'ouvrage comme Hydro-Québec. Sur plus de 245 mandats du BAPE répertoriés, 58 traitent de projets du MTQ, contre 35 seulement pour Hydro-Québec²³. Combinés, les projets de ces deux promoteurs comptent pour 38% des mandats du BAPE. La figure 3.6 illustre le nombre de mandats pour chacune des années depuis la création du BAPE, en comparant les projets du MTQ et ceux d'Hydro-Québec face aux mandats d'autres promoteurs.

²³ Le total des mandats inclus ici les audiences publiques, mais également les médiations et enquêtes génériques. L'année indique celle du dépôt du rapport du BAPE qui suit les audiences.

face au BAPE, son taux d'efficacité demeure toutefois très élevé (Voir figure 2.7)²⁴. Sur l'ensemble des projets, 31% ont reçu un appui favorable par le BAPE, 37% avec certaines modifications et seulement 19% ont été jugés négativement²⁵.

Cet écart entre la perception du BAPE comme étant un processus difficile pour le maître d'ouvrage et les résultats assez positifs qu'il rencontre peuvent être liés à divers éléments. D'abord, l'analyse porte surtout sur les grands projets en milieu urbain ou périurbain, alors que la majorité des projets soumis aux audiences sont des projets d'infrastructures mineures en milieu rural ou naturel ou de réaménagement d'infrastructures existantes. Seulement une quinzaine de projets peuvent être qualifiés de majeurs, incluant les quatre traités dans cette thèse. Pour ces cas, les recommandations du BAPE ont souvent été soit défavorables, soit favorables mais avec des modifications importantes au projet, allant jusqu'à la planification d'un tout autre tracé.

En complément de cette analyse de l'efficacité du MTQ dans son passage à travers la procédure, il est utile d'observer si les projets ont été effectivement autorisés et réalisés par la suite. Les projets que le BAPE a rejetés fortement n'ont jamais été réalisés par la suite, sauf pour un cas particulier, mais qui a été grandement modifié par la suite pour respecter les recommandations du BAPE²⁶. Parmi les projets que le BAPE a approuvés sous certaines conditions majeures, plusieurs ont été réalisés ou sont en voie de l'être.

²⁴ Par efficacité, nous entendons ici que le BAPE est, au terme des audiences, soit favorable au projet, soit favorable sous certaines conditions ou modifications au projet.

²⁵ Ce jugement sur le point de vue du BAPE relève de notre interprétation des rapports déposés par l'organisme. Puisque le BAPE ne possède pas de pouvoir décisionnel et qu'il émet rarement un point de vue clair sur la réalisation ou non des projets, nous avons basé ce jugement sur le ton donné aux conclusions ou sur le fait que le BAPE juge justifié l'initiative du promoteur, sans modifications majeures.

²⁶ Il s'agit du projet de construction du boulevard La Vérendrye entre l'autoroute 50 et le pont Alonzo-Wright à Gatineau. Le projet a été réduit à deux voies au lieu de quatre, à la demande du BAPE, puis il a été réalisé en 1999.

soit avant 1990, est marquée par un nombre très faible de projets soumis, seul neuf projets ayant fait l'objet d'un mandat du BAPE. La deuxième phase, de 1990 à 1995, représente avant tout l'essor de la médiation environnementale, fréquemment appliquée aux projets d'infrastructures de transport (soit environ la moitié des mandats de cette période). Finalement, la période depuis 1996 témoigne d'abord du retour du grand projet de transport au BAPE, avec la réémergence de plusieurs projets autrefois abandonnés et qui revenaient souvent sous une forme similaire ou entièrement modifiée.

Avant 1990 : un contact peu fréquent avec la procédure

Comme dans tous les domaines de compétence du BAPE, peu de mandats touchent aux activités du MTQ durant les premières années de vie du BAPE. Mais cela est surtout dû à la rareté des projets soumis à la procédure. Il faut préciser que l'époque était marquée par l'adoption d'un moratoire sur la construction d'autoroutes au Québec par le gouvernement de 1977 à 1985. Cette décision suivait les nombreuses oppositions qui s'étaient manifestées dans les années 1970, mais également la crise des finances publiques qui a frappé le Québec durant cette période. Le contact du MTQ avec la procédure a été peu fréquent et les projets demeuraient relativement de petite envergure.

Cette période d'avant 1990 est marquée par le faible nombre de projets du MTQ soumis à la procédure. Conséquemment, ce n'est qu'au cours des années 1990 qu'émergeront des tendances fortes dans l'approche du MTQ face au BAPE. Les trois projets abordés précédemment demeurent toutefois importants vu l'influence qu'ils ont eu à la fois sur les pratiques du MTQ (surtout le projet McConnell-Laramée, qui comme nous le verrons au chapitre 4 a été reformulé complètement par la suite) mais

également sur l'approche que préconise le BAPE face aux projets d'infrastructures de transport faisant l'objet d'audiences.

De 1990 à 1995 : l'essor de la médiation environnementale

Le début des années 1990 démontre une tendance à la hausse du nombre de dossiers du MTQ traités par le BAPE. L'introduction de la médiation environnementale dans le mandat de cet organisme a imposé un nouveau rapport à la procédure. Dès lors, dans certains cas où les requérants d'audiences l'acceptent, le promoteur peut éviter de voir son projet passer en audiences publiques, au profit d'une démarche de médiation. Sur 18 mandats durant cette période, la moitié ont fait l'objet de médiations environnementales, les autres ont été l'objet d'audiences publiques. La médiation au BAPE n'est possible que suite à la démarche régulière d'évaluation environnementale, dans le cas où tous les requérants d'audiences acceptent d'initier une telle procédure avec le maître d'ouvrage. Leurs requêtes d'audiences demeurent cependant toujours en vigueur, et ce jusqu'à l'issue de la médiation et l'acceptation du rapport final.

Cette procédure s'est révélée assez efficace, notamment dans le cas de projets de moindre envergure où les opposants étaient peu nombreux ou composés de riverains qui s'opposaient simplement à certains éléments circonscrits des projets. Dans le cas des projets où certains requérants d'audiences ont des intérêts plus globaux ou régionaux (le transport collectif ou le développement durable, par exemple), il est effectivement difficile d'initier une procédure de médiation. Les mandats de médiation, s'ils ont été assez nombreux, sont peu controversés et initient très rarement des débats publics médiatisés, l'issue du projet étant discutée à huis clos entre les requérants d'audiences et le promoteur. Le projet de prolongement de l'autoroute 30 en les autoroutes 10 et 15 en offre un bon exemple. Il représentait le

tronçon en milieu rural le moins susceptible de générer des oppositions sur l'ensemble du grand projet de l'autoroute 30. Traité en médiation en 1993, la négociation entre le promoteur et les requérants a mené à certaines modifications au projet. Seul un citoyen requérant a refusé de retirer sa demande d'audience au terme de la médiation, mais le MENVIQ a jugé qu'il n'était pas nécessaire de démarrer la procédure d'audiences²⁷.

La courte période de 1990 à 1995 fut très chargée, tant au niveau du nombre de projets du MTQ soumis à la procédure, qu'au plan des débats publics sur certaines initiatives. Toutefois, comme l'histoire du BAPE l'a précédemment exposé, elle se situe dans un entre-deux : entre une période de faible contact avec la procédure et une plus récente (soit depuis 1995) qui est marquée par une multiplication des grands projets et, conséquemment, des controverses autour de ces derniers.

De 1996 à aujourd'hui : résurgence du grand projet et multiplication des audiences

À la suite de l'adoption en 1977 du moratoire sur la construction d'autoroutes, plusieurs projets d'envergure, parfois initialement planifiés dans les années 1960, ont été abandonnés. À la fin du moratoire en 1985, le MTQ a effectué un retour sur ces projets, pour tenter de cerner lesquels s'avéraient toujours essentiels à réaliser. Des équipes de projet ont été mises sur pied au MTQ et des mandats ont été donnés pour réaliser les études d'opportunités et, dans certains cas, les évaluations environnementales. Ce qui a mené certains projets à être relativement bien définis, puis soumis à la procédure d'évaluation environnementale par la suite. C'est en

²⁷ Notre analyse ne porte pas particulièrement sur les expériences du MTQ en médiation. Pour un traitement plus approfondi de la question de la médiation environnementale et du projet de l'autoroute 30 entre l'autoroute 10 et l'autoroute 15 en particulier, voir Gauthier (1998).

résumé la raison principale qui explique la multitude de grands projets traités en audiences du BAPE depuis le milieu des années 1990. Une conjoncture économique favorable et des finances publiques plus saines ont contribué à cette résurgence du grand projet. Résurgence, car ils ont tous été d'abord planifiés ou proposés dans les décennies précédentes, mais revenaient sous des formes parfois fort différentes.

Quatre projets de cette période seront traités dans les études de cas. D'abord celui de l'axe McConnell-Laramée en 2001, qui après avoir été critiqué négativement par le BAPE sous son design autoroutier, est revenu sous une forme différente, celle d'un boulevard urbain. Ensuite, le projet de modernisation de la rue Notre-Dame en 2001, qui rappelons-le a pris de multiples configurations depuis plusieurs décennies. Troisièmement, le projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15 en 2002, puis l'ajout d'un tronçon supplémentaire ayant également fait l'objet d'audiences en 2005. Finalement, le projet de prolongement de l'axe du Vallon, autrefois censé prendre la forme d'une autoroute et qui a été présenté avec une configuration boulevard urbain au BAPE en 2004. Les deux premiers ont créé de fortes controverses, soulevant le débat public, malgré une approche du MTQ fort différente par rapport aux premières propositions pour ces axes dans les années 1960 et 1970. Le cas de l'autoroute 30 est quant à lui différent, car les populations riveraines et régionales y adhéraient généralement, ce fut surtout le choix du tracé qui posa problème. Quant aux deux derniers cas de Du Vallon et des infrastructures liées au rond-point Dorval, ils démontrent des expériences relativement réussies de concertation, soit un bilan positif pour des projets de cette envergure.

Le récent projet de prolongement de l'autoroute 25 entre Montréal et Laval aurait pu également faire l'objet d'une analyse détaillée dans cette thèse. Présenté en 2005 au BAPE comme un axe visant à soulager le trafic entre la périphérie nord et Montréal, il est également censé faciliter le transport des marchandises en bouclant la portion nord-est du réseau autoroutier. Les opposants se sont attaqués au projet en affirmant qu'il contribuerait à l'étalement urbain et à la pollution atmosphérique. Le projet est

actuellement en planification, mais demeure incertain puisqu'il provoque une opposition importante, notamment de la Ville de Montréal.

La période depuis le milieu des années 1990 constitue en quelque sorte l'époque la plus fertile pour analyser les changements dans les pratiques et les nouvelles formes d'arrimage entre les projets et les territoires. Les initiatives du MTQ se succèdent et les conflits demeurent très présents, malgré une procédure d'évaluation environnementale mieux rodée et un souci affiché pour une meilleure intégration des projets aux milieux. Mais contrairement aux périodes précédentes marquées surtout par des oppositions de nature réactives, provenant principalement de riverains en un phénomène souvent qualifié de NIMBY (Not In My Backyard), le MTQ se retrouve maintenant face à un débat plus complexe, sortant de la logique des impacts. Les idéologies véhiculées y jouent un rôle déterminant, tout comme les relations entre institutions et acteurs du territoire. Le rapport entre le MTQ et ces derniers ne se définit plus par un strict lien de consultation ou participation publique.

3.4.4. La planification des projets : les outils et professions à l'œuvre

La présente section décrit en détail les grandes étapes du processus de projet routier tel que codifié par le MTQ. Au plan environnemental, nous aborderons exclusivement le rôle du MTQ et les étapes de la procédure, notamment la réalisation de l'étude d'impact. Notons également que la manière d'exposer ici le processus de projet est fidèle au modèle proposé par le MTQ à l'interne, donc celui sur lequel se base les équipes de projet. Il diffère légèrement de la manière dont l'analyse des projets est codifiée au sein de la méthodologie de la thèse, qui se base un peu plus spécifiquement sur les rapports d'acteurs et notamment sur les phases amont : étude d'opportunité, avant-projet et processus du BAPE (voir l'exposé de la méthodologie

au chapitre 2). Le processus de conception et de réalisation des projets sera maintenant exposé dans cette section. Ensuite, des observations plus précises sur les outils et savoirs mobilisés dans le projet seront nécessaires afin d'arriver à une meilleure compréhension des logiques à l'œuvre. Finalement, nous traiterons de la question des rapports entre professions dans la conduite des projets, thème qui s'est révélé important lors de l'analyse des projets.

Le processus de projet du MTQ suit un cheminement classique rationnel, qui vise à identifier un problème et à proposer une série de solutions visant à y remédier. Le modèle est appliqué à tout nouveau projet et le mode de pensée à l'œuvre reste le même, du moins sur papier. Il s'agit en quelque sorte d'une forme de routine organisationnelle. Comme le mentionne Boisvert (2003), le déroulement interne du projet se trouve à la jonction de trois cadres : normatif (le processus exposé ici), organisationnel (orientations, politique, juridique, etc.) et opérationnel (les outils mobilisés). Le projet n'échappe jamais à l'influence de ces éléments à travers son passage dans le processus. Le processus de planification de projet, tel que présenté par le MTQ, comprend quatre phases pouvant se superposer dans le temps (figure 3.8 et MTQ, 1994). L'étude d'opportunité et la conception de l'avant-projet seront traitées plus en détail. Les étapes de conception, plans et devis et acquisition des terrains sont hors du champ d'analyse de cette thèse et consistent en des phases de « réalisation » d'un projet déjà entièrement formulé et autorisé par les différentes autorités.

Une étape préliminaire, « *l'évaluation de la demande* », consiste à analyser la demande pour l'infrastructure, qui peut provenir d'une unité du MTQ ou de tout autre individu ou groupe : MRC, municipalité, élu, citoyen, groupe de quartier, ministère, etc. Si la demande est jugée comme relevant de la compétence du MTQ, un rapport sur la pertinence de celle-ci est réalisé et assiste les autorités du MTQ dans la prise de décision quant à la réalisation ou non du projet.

L'étude d'opportunité

Cette étude est réalisée par la direction territoriale concernée par le projet en question. Elle peut faire l'objet de plusieurs études : en général une analyse des besoins et une analyse des solutions. Afin de confectionner cette série de documents qui ratisse très large au plan des thèmes abordés, le MTQ doit en général susciter la contribution d'une multitude de disciplines ou d'experts. La réalisation de ces documents est toujours sous la responsabilité d'un chargé de projet et de son équipe, mais le MTQ traite majoritairement avec des consultants privés pour la réalisation des différentes études techniques. Sur l'ensemble des études de cas, presque tous les documents de projets avaient été réalisés par des firmes de consultants, sous la supervision du MTQ.

L'étude d'opportunité consiste en la phase amont du projet. Il s'agit pour l'équipe de définir les différents enjeux liés à l'implantation de l'équipement, à proposer des solutions et à analyser leur faisabilité technique. Elle se divise en deux étapes, soit l'analyse des besoins (en principe d'une durée de 9 à 16 mois), puis l'analyse des solutions (de 12 à 15 mois).

L'analyse des besoins

Ce rapport consiste à dresser un portrait du territoire d'insertion, à partir des différentes études techniques. Il s'agit d'abord de comprendre les déplacements dans le secteur, en délimitant la problématique, le tout à partir de données, notamment les enquêtes origine-destination et les simulations dans le cas des grands projets. L'aménagement du territoire est aussi considéré à travers les documents de planification territoriale des différentes autorités (plan d'urbanisme, schéma

d'aménagement, etc.), surtout afin de connaître les contraintes et les développements futurs qui pourraient avoir un impact sur les déplacements. Un rapport préliminaire est présenté, à partir duquel le MTQ décide s'il ira ou non de l'avant avec l'initiative. Dans un cas positif, une série de scénarios pourront être définis. Le dossier est présenté aux acteurs du milieu (MRC, municipalités et autres acteurs jugés pertinents) dans le but d'obtenir leurs commentaires sur la situation et l'éventualité d'intervenir ou non, c'est ainsi que les « besoins » sont cernés. Bien que le MTQ ne le précise pas d'emblée dans sa documentation officielle, des consultations plus élargies avec d'autres acteurs du territoire peuvent avoir lieu, il s'agit d'une pratique de plus en plus courante.

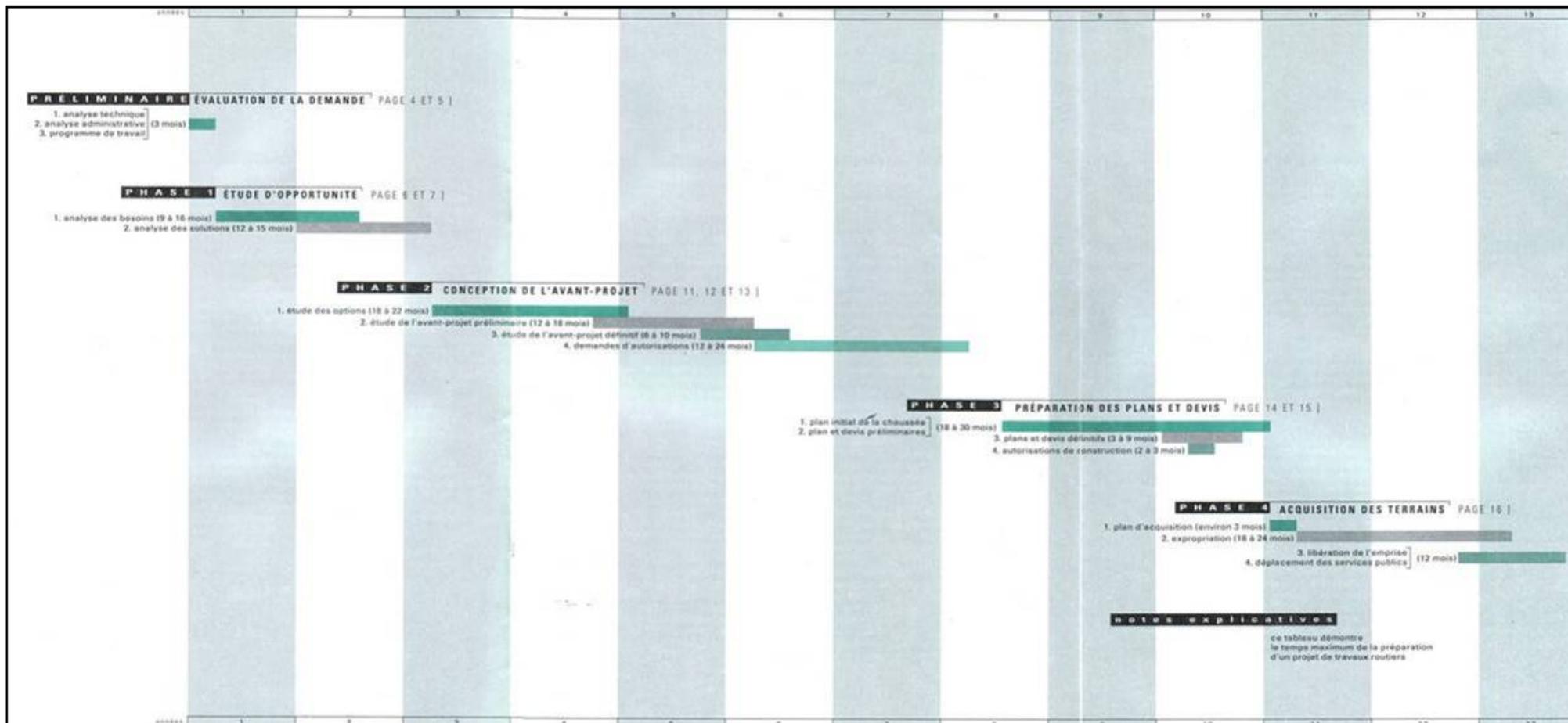


Figure 3.8 : Le processus de projet du MTQ (Source : MTQ, 2003)

La figure 3.9 illustre en détail l'étape de l'étude des besoins. On peut y voir qu'après la collecte des données, la formation d'une problématique constitue le corps de l'analyse. L'ensemble est basé sur une analyse des différents apports sectoriels : circulation, géométrie, sécurité, environnement, etc. Le tout mène à une autorisation définitive des autorités du MTQ, mais le projet devra tout de même être autorisé par le gouvernement au terme de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement.

L'analyse des solutions

Les solutions présentées dans l'analyse des besoins font ensuite l'objet d'une évaluation par des spécialistes du ministère ou des firmes privées mandatées par ce dernier. L'étape prend la forme d'une analyse comparative entre les scénarios, à l'image d'une approche multicritère : « *L'analyse comparative des contraintes à caractère technique et environnemental liées à l'ensemble des solutions conjuguées aux projections de circulation et à la qualité de la desserte permet de préciser et de choisir la ou les solutions qui répondent le mieux aux besoins et ce, en accord avec le développement prévisible et l'aménagement du territoire* » (MTQ, 1994 : 6). Une solution dite « optimale » émerge de l'ensemble des scénarios et sera par la suite présentée aux acteurs locaux et régionaux (municipalités et MRC), qui pourront influencer ou non l'issue de ces résultats. Le schéma de projet détaillé (figure 3.9) illustre ainsi la linéarité de ces étapes : énoncé des solutions, analyse des solutions, comparaison des solutions puis recommandations. Selon la décision du MTQ, le projet se poursuivra en une phase charnière du processus, soit la conception de l'avant-projet qui mènera le cas échéant à la présentation publique de l'étude d'impact puis, dans certains cas, à des audiences publiques sous l'égide du BAPE.

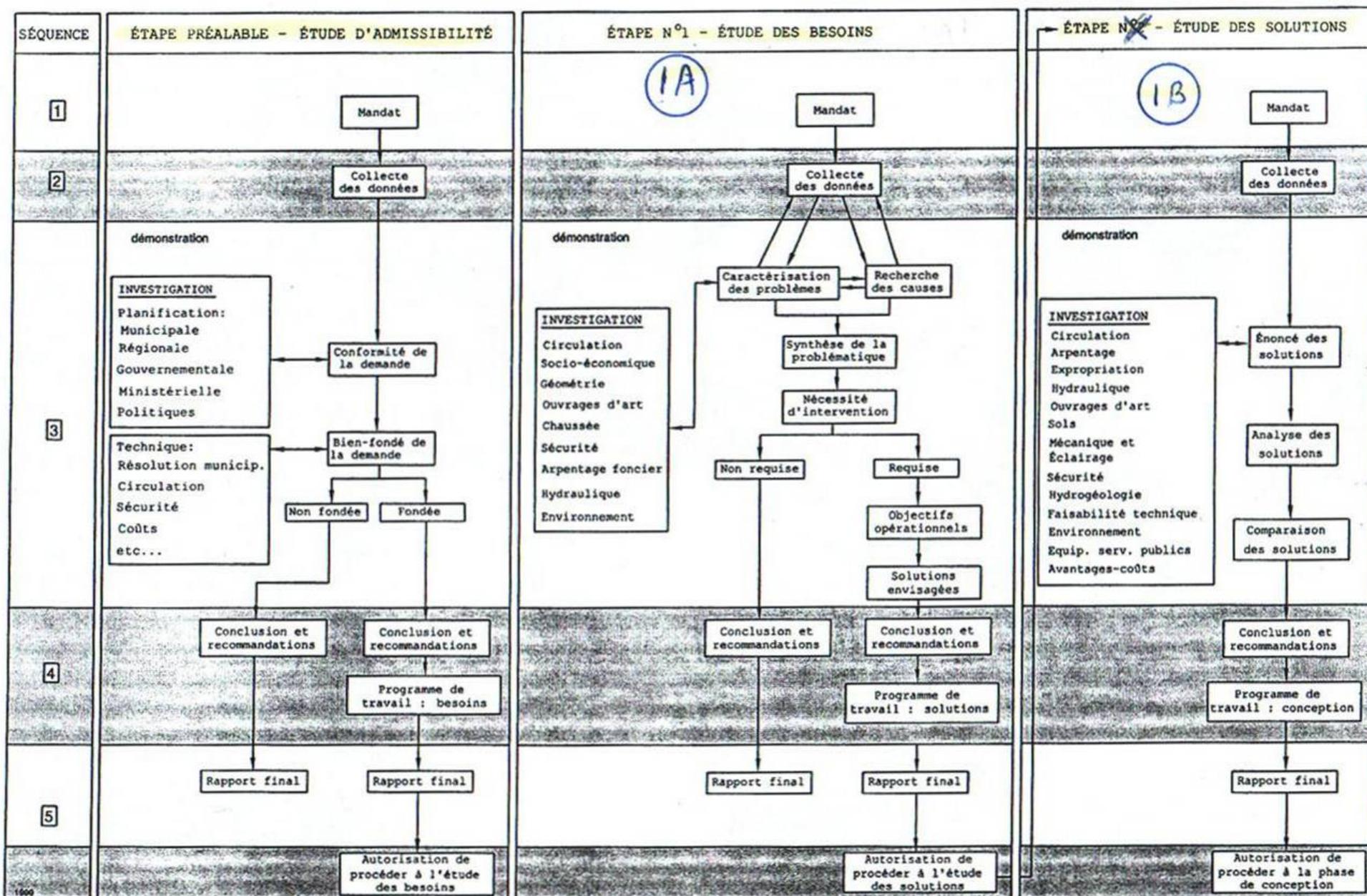


Figure 3.9 : Les étapes préliminaires du processus de projet (Source : MTQ)

La conception de l'avant-projet

Lorsque l'étape de l'avant-projet est enclenchée, le projet entre dans les phases plus détaillées de définition de ses paramètres et voit ses chances d'être mené à terme beaucoup plus élevées. Il s'agit du corps de la formulation du projet, qui mènera à l'issue du processus à des demandes d'autorisation auprès des différentes autorités responsables. Mais avant tout, l'équipe de projet doit produire un avant-projet préliminaire, puis un avant-projet définitif.

L'étude de l'avant-projet préliminaire

Le but de cette étape est de déterminer un choix ou scénario optimal pour le projet et de réduire au maximum ses impacts sur le milieu récepteur. Un premier design de l'infrastructure est produit, qui permettra de visualiser l'insertion de l'équipement, puis de déterminer les points sensibles. C'est ici que les normes techniques et de conception interviennent et modifient le projet selon les possibilités et contraintes techniques.

Une étude d'impact sur l'environnement est également réalisée parallèlement afin de déterminer les impacts du projet et les mesures d'atténuations prévues. Si le projet est assujéti à la procédure québécoise d'évaluation environnementale, le MTQ devra réaliser une étude d'impact conforme aux règlements en vigueur. En principe, l'analyse comparative des variantes selon les caractéristiques techniques et à partir des impacts environnementaux détermine le projet final retenu par le MTQ.

L'étude de l'avant-projet définitif

Cette étape consiste à l'approbation de l'avant-projet, souvent par une consultation des différents acteurs concernés : municipalités, MRC et groupes sélectionnés. Une présentation du projet aux citoyens est également en général prévue. Il est à noter que ces exercices de consultation demeurent à la discrétion du MTQ, contrairement à une procédure institutionnalisée comme le BAPE par exemple. À la suite de ces rapports au territoire, le MTQ peut modifier son projet ou non et produire une étude d'impact sur l'environnement.

À partir de cette étape, le projet est assez bien défini et peut, s'il est assujéti et si une demande a été faite en ce sens au ministre de l'Environnement, faire l'objet d'audiences publiques du BAPE.

Les demandes d'autorisation

Parallèlement aux phases précédentes, le MTQ travaille à la préparation de l'autorisation des différents éléments projets. Plus d'une soixantaine de textes juridiques encadrent la conception d'un projet routier, dont les deux plus importants sont (MTQ, 1994) :

- **Autorisation de la CPTAQ**, si le projet touche à des terres identifiées comme agricoles. Le MTQ est obligé de proposer un tracé alternatif à celui sur les terres agricoles, qui devra être analysé de manière complémentaire.
- **Certificat d'autorisation Conseil des ministres**, suite à l'évaluation de l'étude d'impact environnementale par le ministre de l'Environnement. Le projet peut précédemment faire l'objet d'audiences publiques du BAPE.

Suite au passage du projet à travers l'ensemble du processus, le MTQ peut maintenant établir un calendrier de réalisation, si un budget conséquent est alloué par le gouvernement.

La préparation des plans et devis et l'acquisition des terrains

Ces étapes, qui ne font pas l'objet d'une analyse au sein de cette thèse, concernent les phases finales de réalisation du projet. Lorsque toutes les autorisations ont été données au MTQ, ce dernier se lance dans une série d'étapes simultanées. D'abord, un concept final de l'équipement est produit, à partir de l'arpentage et des rencontres avec d'autres acteurs, afin de délimiter le tracé final de l'équipement. Des plans et devis préliminaires sont produits et seront par la suite approuvés. Les différentes autorisations de constructions pourront être transmises au MTQ. Simultanément, le ministère prépare le plan d'acquisition des terrains nécessaires à l'implantation et prévoit les expropriations ainsi que le déplacement des autres équipements publics. La construction de l'infrastructure et des composantes du projet peut ensuite commencer.

3.5. Conclusion

L'analyse de l'évolution du MTQ, des premiers chemins, en passant par le ministère de la Voirie puis celui des Transports, démontre des changements importants allant souvent de pair avec des mutations profondes de la société québécoise. Nous avons axé notre regard sur trois types de changements. D'abord, les changements organisationnels globaux, liés à la planification québécoise en matière de transport et aux grandes réorganisations, de la création du ministère de la Voirie au MTQ actuel. De pair avec ces changements nous avons exposé sommairement les modifications à l'organigramme du MTQ, qui s'est radicalement complexifié au cours des décennies. Finalement, nous avons défini la codification du processus de projet routier au sein de l'organisation, en tentant de comprendre comment celui-ci s'est modifié au gré des changements abordés. Il ressort de cette analyse que l'organisation du MTQ a procédé de plusieurs adaptations, que seront résumées ici.

En un peu plus d'une centaine d'années, les changements dans la planification publique des transports au Québec ont été importants. Avant la création du ministère de la Voirie en 1914, l'implantation du réseau des chemins demeurait généralement improvisée, réalisée à l'aide d'une expertise limitée et de manière décentralisée, le tout étant en partie sous un contrôle local municipal. Cette situation a changé assez radicalement en 1914, avec la création d'un véritable ministère de la Voirie centralisé, qui coïncide également avec l'introduction des premières études et d'une complexification technique de la planification des transports.

La centralisation des pouvoirs s'est poursuivie par la suite, surtout avec l'apparition de la voirie moderne qui marquera la première moitié du 20^e siècle. Cette période était d'abord marquée par une volonté de relier les régions du Québec par des « routes provinciales », mais également par une pratique généralisée du patronage qui

associera dès lors le domaine routier à un opportunisme des élites politiques. Les années 1950 et 1960 témoigneront d'une hausse importante de l'utilisation de l'automobile et conséquemment par l'apparition du concept d'autoroute. Le gouvernement, par l'intermédiaire de l'Office des autoroutes du Québec, a procédé à l'implantation d'un vaste réseau autoroutier en une période très restreinte, dans une volonté de rattrapage économique et social. La création du MTQ en 1973 a coïncidé avec la fin des grands travaux, dans une volonté d'intégration des modes de transport, mais également dans le but de redorer l'image du gouvernement en matière de routes, souvent associée à du « bétonnage » sans souci environnemental. Le MTQ, depuis la fin des années 1970, fait face à des contraintes majeures : crise des finances publiques, nouveau cadre réglementaire, mais surtout montée des valeurs environnementales. Il en résulte que le débat public gagne en importance dans l'ensemble de la conduite des projets.

La conception et la formulation des projets routiers se sont transformées au gré des grands changements organisationnels. Les premières heures de la planification routière témoignent d'une construction de chemins avec des moyens et connaissances sommaires. Ce mode de fonctionnement sera rapidement remplacé dès la fin du XIX^e siècle avec l'essor de la voirie moderne et du génie routier québécois, qui prendra de l'ampleur au cours des décennies suivantes. L'implantation des projets demeure toutefois avant tout une conception technique, axée sur l'infrastructure et son design, les contraintes ne se limitant qu'à une adaptation aux caractéristiques physiques du lieu d'implantation. Mais les contraintes qu'ont posées l'urbanisation et l'utilisation croissante de l'automobile ont entraîné l'intégration d'une vision de type « planning », s'intéressant plus largement à la planification des réseaux, aux études de circulation et à l'optimisation des décisions.

Cette institutionnalisation d'une planification de type instrumentale s'inscrit en fait en continuité de l'approche de design précédente, procédant d'une complexification du projet par la multiplication d'études techniques. Le territoire demeure toutefois réduit

à un statut de milieu récepteur. Suite à des initiatives controversées, à une baisse des fonds alloués aux projets et à la montée des valeurs environnementales au sein de la société, le MTQ fait face à des contraintes croissantes remettant en question ses manières de faire. Il en résultera une volonté d'améliorer l'acceptabilité sociale des projets, par l'institutionnalisation de la participation et de la consultation, dans la foulée de la Loi sur la protection de l'environnement, mais également plus récemment avec tout un travail en amont des projets avec les acteurs des territoires concernés.

À la lecture de ces grands changements, il est nécessaire de se demander si nous faisons face, à travers les époques, à la même organisation. Vu la progression logique des changements et l'absence de crise majeure, il semble évident que la généalogie du MTQ actuel puise sa source dans l'étatisation de la planification du réseau routier au début du siècle, au sein du ministère de la Voirie. Quant à savoir si une certaine culture organisationnelle persiste, il est plus difficile d'y répondre suite à cet exercice limité. Seule l'analyse des conduites de projets au chapitre suivant permettront d'analyser comment se transcrivent les considérations organisationnelles et la formalisation du processus de projet routier dans des pratiques concrètes. Certaines constatations émergent de l'analyse organisationnelle du MTQ et de l'évolution du processus de projet.

Sur le plan de la structure organisationnelle, le MTQ actuel représente une complexification de la structure de l'ancien ministère de la voirie, tout en englobant l'organigramme de ce dernier. Ce sont avant tout les rôles et corps de métiers qui se sont spécialisés pour intégrer des pratiques en adéquation avec les évolutions sociétales, par exemple avec l'intégration du concept d'environnement. Alors que le ministère de la Voirie procédait d'une hiérarchie relativement simple, dans un organigramme pyramidal où l'idée de projet émergeait du haut pour descendre les paliers vers son éventuelle réalisation, l'actuel MTQ procède d'une imbrication complexe de directions, de services et d'intervenants, souvent simultanément dans la fabrication des projets et exercices de planification. Mais, à l'issue de ces

changements, les représentations guidant les projets demeurent-elles essentiellement techniques et sectorielles? L'intégration de pratiques nouvelles sert-elle à rationaliser davantage le processus, ou redéfinissent-ils les paramètres de l'action face au territoire? Et au final, la configuration et la nature des projets s'en trouve-t-elle modifiée en profondeur?

À la lumière des grands changements organisationnels exposés ici, l'analyse de conduites de grands projets permet d'apporter des éléments de réponse à ces questionnements.

*CHAPITRE 4 :
LE RAPPORT DU MTQ AU TERRITOIRE À TRAVERS QUATRE
PROJETS TÉMOINS*

4.1. Introduction

Comment la conduite d'un grand projet routier évolue-t-elle dans le temps? Quels sont les phénomènes, rapports d'acteurs, outils, expertises et processus de décision qui influent sur l'évolution de la configuration de l'infrastructure? Mais surtout, quel rôle joue le territoire dans la définition et la concrétisation du projet? Prend-t-il la forme d'un simple milieu récepteur, d'un acteur des projets ou d'un véritable « milieu associé »? L'analyse de quatre cas, tous des projets routiers d'importance au Québec, tentera de répondre à ces interrogations.

Plutôt que de se concentrer uniquement sur la codification des projets à l'interne dans l'organisation, la thèse fait le pari de saisir les apprentissages dans l'action des conduites de projet. Alors que le chapitre 3 se penchait sur des considérations plus organisationnelles, nous traiterons ici de l'évolution de la nature, de la justification et de la configuration des projets dans le temps. Après avoir défini les contours de la théorie professée du MTQ, il s'agit ici de comprendre sa théorie d'usage et comment elle se transcrit en des pratiques effectives de planification de projet.

La présentation des projets et des « données » recueillies suit un ordre particulier. Une analyse des acteurs et forces en présence sera d'abord proposée, afin de saisir les positionnements face au projet. Ensuite, nous expliquons chronologiquement l'évolution du projet selon les grandes étapes retenues dans la méthodologie. Chaque initiative du MTQ exposée est traitée comme un récit, racontant les différentes avancées et blocages, tout en tentant d'expliquer en quoi ils résultent d'un rapport entre le MTQ et les acteurs du territoire. En somme, il s'agit ainsi d'un récit de la territorialisation du projet.

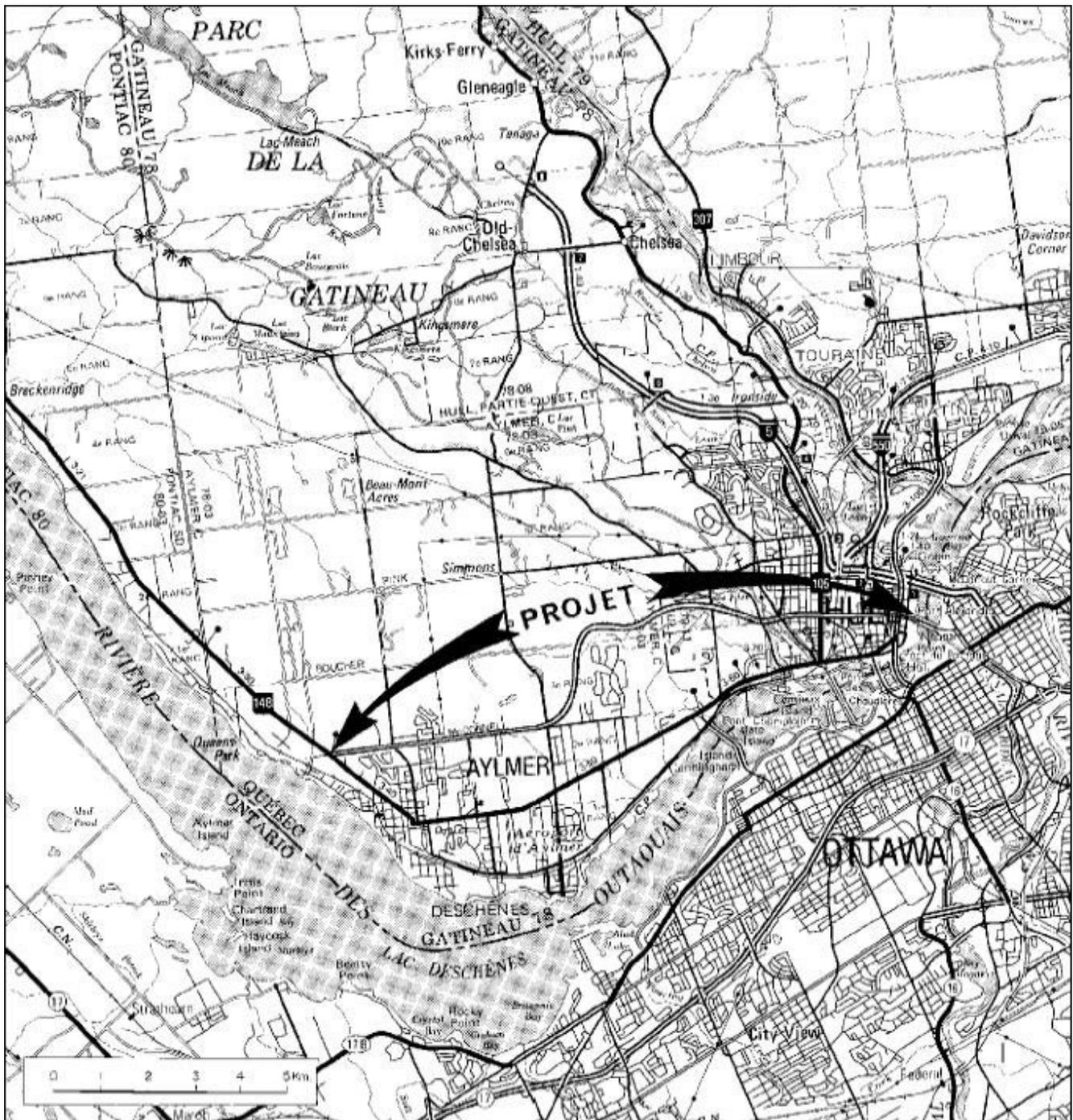
4.2. Le prolongement de l'axe McConnell-Laramée à Gatineau

4.2.1. Un projet d'accommodement au milieu

Le projet de créer un nouvel axe majeur entre les villes d'Aylmer, Hull et Gatineau date des années 1970. La croissance de la population et des emplois liés à la fonction publique avait encouragé les autorités de la région à planifier ce tronçon manquant du réseau. Dès 1969, le projet de l'axe McConnell-Laramée, d'une longueur de 12 kilomètres, était mis de l'avant par le MTQ. Au terme de négociations entre ce dernier et les acteurs locaux et régionaux, puis des expropriations, un projet concret était proposé au cours des années 1980 et était assujéti à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Une étude d'impact était déposée en ce sens par le MTQ en décembre 1987.

Le projet de boulevard dans l'axe Saint-Laurent – Laramée – McConnell (projet McConnell A) a traversé les audiences du BAPE en 1989. Il s'agit d'une infrastructure autoroutière à quatre voies, avec possibilité de deux voies pour autobus et prenant la forme d'un axe en tranchée dans la portion urbaine (le quartier Wright à Hull) (voir l'annexe du projet pour la localisation et l'illustration des projets de 1989 et 2001). Le BAPE, de même que l'analyse environnementale du MENVIQ, avaient jugé que le projet était surdimensionné dans la portion urbaine et entraînerait des impacts négatifs sur la qualité de vie dans le secteur. Ils recommandaient la construction de l'axe selon un concept de boulevard urbain paysager. Un décret autorisait le projet en 1990, mais seule la partie ouest (du chemin de la Montagne à la route 148), tronçon qui avait présenté le moins de résistance au BAPE, a été complétée en 1997.

Figure 4.1 : Projet de construction d'un boulevard dans l'axe Saint-Laurent – Laramée – McConnell entre Hull et Aylmer en 1989 (source : MTQ)



SECTIONS-TYPES SECTEURS LARAMÉE/PARC CHAMPLAIN
 (Extrait de l'étude d'impact Laramée/McConnell p. 182)

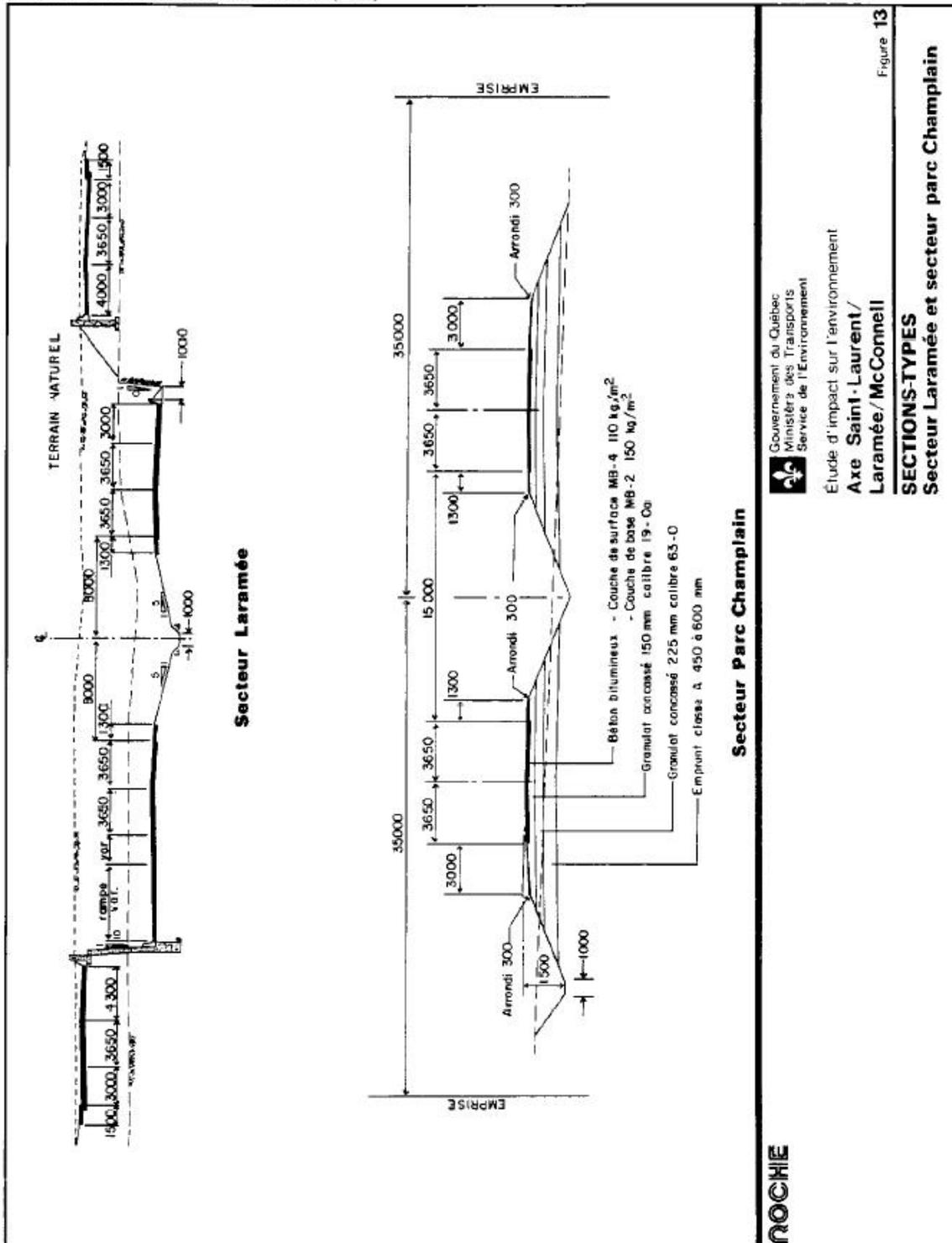


Figure 4.2 : Projet de construction d'un boulevard dans l'axe Saint-Laurent – Laramée – McConnell entre Hull et Aylmer en 1989 : Design de l'infrastructure : en haut en tranchée pour le milieu urbain, en bas pour la section du parc (Source : MTQ)

Pour le tronçon est, le comité Séguin formé par le gouvernement était chargé de trouver une solution à la suite du rejet de la configuration proposée par le MTQ par le BAPE. Ce comité en huis clos approuvait la vision du promoteur en affirmant, à l'aide d'études internes provenant du MTQ, qu'un projet de boulevard à quatre voies ne répondrait pas à la demande en déplacement dans l'axe et que cela poserait des problèmes de sécurité. Le rapport du comité suggérait que le concept demeure encaissé dans la portion urbaine, avec possibilité de voies réservées pour autobus de chaque côté. Le décret autorisant le projet en 1991 a conservé ces deux recommandations, en allant à l'encontre des avis du BAPE et du MENVIQ.

Le projet autorisé n'a pourtant jamais été réalisé. Le MTQ affirmait que les retards sur les autres tronçons avaient sans cesse reporté la construction et que le tronçon en tranchée posait des contraintes importantes vu son coût élevé. Mais une autre raison était soulevée pour expliquer le report du projet : la résistance sociale importante face à son implantation dans la zone urbaine (BAPE, 2001). Après une série d'études réalisées par des firmes privées, le MTQ venait à la conclusion que le boulevard devait offrir quatre voies de circulation et être construit en surface. Il présentait un concept inédit au Québec, soit le carrefour giratoire. Ces propositions émanaient des constats de l'analyse de la valeur produite par le regroupement d'un panel d'experts agissant sous le mandat du MTQ. Le MTQ tentait par la suite de demander au MENVIQ une modification du décret ; ce que ce dernier a refusé, considérant qu'il s'agissait d'un projet trop différent et assujéti à la procédure une nouvelle fois.

Le passage du projet une seconde fois au BAPE a été moins houleux, le nouveau concept ayant eu pour effet de dissoudre l'opposition locale. D'autant plus qu'ayant déjà été autorisé sous une forme auparavant jugée inappropriée par le BAPE, il aurait été étonnant de voir ce nouveau projet ne pas être accepté par le BAPE, le MENVIQ puis le conseil des ministres. Ce nouveau projet répondait également à la requête initiale du BAPE, qui souhaitait voir implanté un boulevard en surface dans l'axe. Le projet a été effectivement jugé acceptable et justifié par le BAPE, qui proposait

quelques modifications mineures. Seule la question du camionnage sur l'axe s'est heurtée à une forte opposition locale, mais aussi de la part du BAPE et du MENVIQ. En novembre 2001, dans son décret, le gouvernement autorisait tout de même la circulation du trafic du transport lourd sur le nouveau boulevard, après un bras de fer avec les associations locales. Le projet est présentement en construction.

4.2.2. Un débat qui revient sous le signe de l'accalmie

Après les fortes oppositions au BAPE en 1989, le projet est revenu en 2000 sous une forme modifiée mais qui, l'acceptabilité faisant son chemin, soulevait également un débat moins tendu. Deux consultations formelles ont été organisées et permettent de saisir les différents points de vue des acteurs impliqués. Une première a été mise sur pied par le MTQ en amont du projet en juin 2000, soit avant le dépôt de l'étude d'impact. Plus de 84 personnes y ont déposé des commentaires écrits en réaction au projet présenté par le MTQ durant la séance²⁸. La plupart étaient des individus, mais leur appartenance à un groupe reste dans bien des cas inconnue, outre le Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais (CREDDO) et le Regroupement pour McConnell-Laramée, qui se sont identifiés comme tel. Pour ce qui est des audiences du BAPE de 2001, plus de 37 mémoires ont été déposés par le public. Parmi ce nombre nous comptons 18 acteurs organisés.

La majorité de ces acteurs se sont opposés au projet (10 sur 18), pour des raisons parfois fort différentes. Les groupes locaux de riverains, notamment l'Association des résidents et résidentes du quartier Wright, formaient le noyau des contestataires. Ces

²⁸ Nous avons trouvé les différentes fiches remplies dans les archives du MTQ, sous forme brute. Nous avons donc du compiler nous-mêmes les résultats, en codifiant le tout selon nos outils d'analyse, de la même manière que pour les mémoires déposés au BAPE.

derniers s'inquiétaient notamment du bruit et de la pollution de l'environnement et réclamaient surtout l'interdiction du trafic des camions dans la portion urbaine du tracé. D'autres, citoyens de quartiers plus périphériques, luttèrent contre l'implantation d'échangeurs aux promenades du Lac des Fées et de la Gatineau, de peur de voir la circulation augmenter dans leur secteur. Les opposants régionaux et globaux pouvaient surtout être assimilés à des acteurs écologistes, de protection de l'environnement ou d'intérêt pour le transport collectif. Les premiers s'intéressaient surtout à la préservation du parc traversé par le tronçon à l'ouest du projet et leurs requêtes étaient surtout centrées sur le retrait du projet de l'échangeur à la promenade du Lac des Fées, infrastructure qui consistait en une proposition de la Commission de la Capitale nationale (CCN) intégrée par le MTQ au concept. Pour une portion importante des opposants régionaux et globaux, la question du transport était également centrale : requête pour des moyens alternatifs à l'automobile, développement du transport collectif, implantation d'un tramway. Ils affirmaient en général que le projet allait faire augmenter la pollution atmosphérique.

Seulement quatre acteurs organisés ont déposé des mémoires appuyant résolument le projet, en supportant le MTQ dans sa démarche. Nous comptons, parmi ces derniers, surtout des groupes régionaux d'intérêt économique ou des institutions publiques, notamment le Regroupement pour McConnell-Laramée (gens d'affaires), la CCN, la Ville de Hull et la Table de concertation vélo Outaouais. Ce dernier acteur y gagnait surtout par les nouveaux aménagements prévus dans le projet du MTQ. En somme, ces supporteurs du projet reprenaient essentiellement le discours du MTQ : absence de lien routier est-ouest, congestion dans la région, croissance de l'agglomération qui nécessite une intervention, etc. Seules la CCN et la Table de concertation vélo Outaouais réclamaient un traitement plus intéressant de la portion du projet dans le parc, encourageant le MTQ à concevoir plutôt cette section comme une voie de type « parkway ».

4.2.3. Le projet à travers la procédure

Le projet de 1989 : prédominance de la pensée sectorielle

Le projet prenait sa configuration première en 1984 dans une étude mandatée aux consultants Beauchemin, Beaton et Lapointe par le MTQ. Un constat était émis et il a perduré à travers tout le projet jusqu'en 2001 : les artères est-ouest de la région sont congestionnées, les débits augmenteront au cours des prochaines années et un nouvel axe routier régional est donc nécessaire. Cette étude préliminaire, assez peu détaillée quant à la justification du projet, proposait huit scénarios différents dont le statu quo. Tous les scénarios offraient des voies rapides : seules les questions de l'encaissement du tronçon urbain et l'implantation d'échangeurs faisaient varier ces différentes propositions. La forme de base du projet était posée : la problématique menait à la nécessité d'une voie rapide pour assurer la circulation dans l'axe.

L'avis de projet et l'étude d'impact (réalisée à l'interne au MTQ) venaient confirmer ces orientations de départ. Les objectifs étaient précisés : réduire la congestion, réduire les temps de parcours puis finalement contribuer au développement économique de la région. Fait intéressant, des scénarios nouveaux émergeaient, dont celui d'élargir la route 148 et de prolonger le boulevard Saint-Raymond en alternatives au projet d'axe. Le MTQ évaluait également une variante de tracé près des lignes d'Hydro-Québec dans le parc de la Gatineau sur l'ancien dépotoir de la Ville de Hull, en réponse à diverses inquiétudes face à l'intégrité de cet espace vert. Le MTQ a toutefois retenu le scénario d'axe rapide, surtout car les terrains étaient déjà expropriés et que ce scénario répondait mieux aux objectifs de fluidité. Dans le parc, le design a été modifié afin de mieux s'intégrer au milieu et limiter les impacts. Notons entre autres l'implantation de voies rapides par-dessus la promenade du Lac des Fées, cette dernière également déplacée vers l'ouest, changement qui sera

d'ailleurs salué par le BAPE. Divers autres éléments venaient préciser le projet : possibilité de voies réservées pour autobus, voies de service, voies étagées aux artères St-Joseph, Berri-Walker et Labelle, traverse piétonnière à la rue Richelieu et protection particulière de certains milieux naturels du parc.

L'élément le plus controversé, et qui a déclenché les plus importantes oppositions au projet, demeure la configuration en tranchée en milieu urbain. Le MTQ a conservé ce scénario car il le jugeait d'abord plus efficace au plan de la circulation et de la sécurité, mais il le justifiait également sur la base d'une réduction des impacts sur le milieu urbain (aux plans visuel et acoustique). Paradoxalement, les riverains du projet percevaient négativement ce design à partir d'un argumentaire inverse : la tranchée créera une coupure dans le milieu urbain, entraînera la réverbération du bruit dans les quartiers environnants et contribuera à la pollution du secteur.

Le rapport du BAPE, suite à des audiences houleuses, venait appuyer globalement le point de vue des opposants. Il affirmait que la justification du projet n'était pas assez bien étayée par le promoteur et que le design proposé était surdimensionné, surtout dans la portion urbaine. Le BAPE suggérait au MTQ de réaliser un boulevard paysager dans le milieu urbain, en réaménageant les abords libérés. Il proposait également l'interdiction à la circulation lourde, thème qui a créé également des remous lors des audiences de 2001. L'analyse environnementale du MENVIQ affirmait quant à elle que le projet entraînerait plus d'impacts sur le parc et le milieu urbain que ce que le MTQ laissait savoir dans son étude d'impact. Ce ministère constatait également la faiblesse des analyses de la circulation proposées, de même que l'absence de propositions alternatives concernant le transport collectif. Finalement, des mesures d'atténuations du bruit ont été réclamées par les deux organismes, de même que des voies réservées pour autobus sur les côtés de la route.

Malgré les faiblesses soulignées par le BAPE et le MENVIQ, le gouvernement a autorisé le projet presque tel quel, soit en tranchée. Le décret intégrait cependant

quelques requêtes des participants aux audiences, du BAPE et du MENVIQ : mesures de sécurité supplémentaires pour les usagers non motorisés, prolongement du tunnel sous le parc de la Gatineau, aménagement des espaces verts entre les nouvelles voies, mesures d'atténuations et voies réservées sur les côtés de la route. Le décret reprenait essentiellement la configuration du MTQ, en répondant à quelques requêtes mineures, tout en rejetant la proposition de boulevard urbain paysager véhiculée lors des audiences du BAPE.

Ce premier projet de 1989 témoigne de plusieurs éléments intéressants, surtout face aux constats qui ressortent des audiences sur le projet de 2001. D'abord, le projet se pose dès le début comme étant fortement déterminé d'un point de vue réseau. Le problème est posé régionalement comme un axe manquant par le MTQ, ce qui conditionne sa configuration en tranchée dans la portion urbaine. L'approche est presque essentiellement sectorielle, les éléments de compensation ou de bonification de l'intégration apparaissant surtout suite au BAPE dans le décret. Le corps du projet reste le même à travers toute la conduite du projet, à part quelques mesures de protection du parc qui sont introduites suite à l'évaluation des impacts. La pensée dominante du MTQ demeure axée sur l'évitement et la réduction des impacts plutôt que sur l'intégration et la participation de la route à la définition du milieu ; il cherche à cacher l'axe à la vue des riverains, contourner certains éléments sensibles et réduire le bruit par des aménagements.

Le projet de 2001 : deuxième tentative d'accord avec le milieu

Après avoir abandonné le projet de route encaissée dans la portion urbaine vu son coût élevé et l'importante résistance de certains acteurs, le MTQ a travaillé durant les années 1990 sur une proposition moins onéreuse, mais également jugée plus acceptable socialement. La firme Roche-Deluc était mandatée pour justifier ce

nouveau projet et a déposé une « *estimation de la demande* » en 1996. Rappelons que la portion ouest du tracé était désormais construite, seuls les tronçons traversant le parc de la Gatineau et les zones urbaines demeuraient à compléter. Un décret autorisait également la route encaissée en milieu urbain, mais le MENVIQ a jugé le nouveau projet comme étant différent de par sa configuration en boulevard, ce qui a conduit le MTQ une nouvelle fois à travers la procédure.

« C'est particulier car tout avait été exproprié dans les années 1970. Au moment de faire le projet l'emprise prévue était devenue pratiquement un parc, avec un quartier constitué autour. On avait à l'époque scindé le projet en deux et autorisé la portion ouest. Ensuite, on a autorisé le projet encaissé dans le milieu urbain. Mais encaissé ça coûtait cher... le MTQ a donc changé d'orientation et modifié son projet, nous avons alors exigé le dépôt d'une nouvelle étude d'impact»²⁹ [MENVIQ-5]

Les phases amont

La justification mise de l'avant par l'étude préliminaire de Roche-Deluc demeurait sensiblement la même qu'en 1989 : absence de lien est-ouest d'importance et congestion sur les autres artères. L'objectif poursuivi était également similaire, il s'agissait de permettre aux résidants de se déplacer plus facilement vers les centres d'emploi, en « *complétant le réseau* ». Le MTQ répondait également d'une certaine manière à l'analyse environnementale du MENVIQ de 1991, en affirmant que le transport collectif ne pourrait à lui seul assurer la desserte efficace de l'axe. Les prévisions de croissance démographique et économique nécessitaient selon le promoteur de compléter cet axe rapide, ce maillon manquant du réseau. D'autant

²⁹ Les terrains nécessaires à la construction de la route étaient également déjà expropriés depuis longtemps, mais ceux-ci étaient de plus en plus appropriés par les riverains. De leurs côtés, les autorités publiques tenaient à les conserver prêtes pour la construction : « *La Ville de Hull et le MTQ avaient empêché que le tout se renaturalise, car ça aurait créé avec les années un milieu plus intéressant, qui n'était pas présent au départ.* » [BAPE-1]

plus que le projet s'appuyait dès lors sur un document important de planification, le Plan de transport de l'Outaouais qui recommandait la construction de l'axe. En somme, c'est l'argumentaire global qu'a porté le MTQ tout au long de la conduite du projet et des audiences.

L'étude préliminaire de Roche-Deluc suivait en quelque sorte la tendance du projet 1989 : après avoir comparé des projets de voies encaissées ou en surface dans la portion urbaine, elle suggérait une solution intermédiaire entre les deux. Après quelques années de négociations avec les instances locales, le projet se trouvait bloqué pour de multiples raisons et le promoteur a décidé d'organiser un panel d'experts pour faire émerger une solution finale. Le MTQ a appliqué une méthode assez fréquemment utilisée, appelée analyse de la valeur. Il s'agit d'un outil similaire aux analyses multicritères et coûts-bénéfices, qui procède à la quantification des résultats attendus d'un scénario, face à des objectifs pondérés. L'analyse de la valeur vise à trouver le scénario « optimal », en réduisant le plus possible les ressources nécessaires à la construction d'un projet, tout en atteignant les objectifs visés. Des experts publics et provenant de firmes privées se sont réunis pour discuter des scénarios, en abordant l'ensemble des éléments du projet : sécurité, coûts, aménagements urbains, environnement, etc.

Le résultat a pris la forme d'un rapport en juin 1999, qui proposait d'une part de réaliser l'axe sous la forme d'un boulevard urbain sans étagement, avec limitation de la vitesse à 70 km/h. Dans le parc, l'infrastructure devait se poursuivre sous la forme d'une autoroute, pour ensuite devenir un boulevard à partir du tunnel. Le projet répondait ainsi d'une certaine manière aux suggestions du BAPE en 1989, soit de construire l'axe en boulevard urbain paysager. Il représentait un coût moindre pour le MTQ, tout en offrant une insertion jugée plus intéressante au plan environnemental. De plus, fait totalement nouveau, le MTQ a décidé de proposer des carrefours giratoires dans le tronçon urbain, afin de gagner en fluidité et en sécurité, tout en

permettant selon lui de mieux intégrer la route au milieu³⁰. L'avis de projet et l'étude d'impact viendront plus tard confirmer cette configuration, en ajoutant quelques éléments. Une consultation des acteurs du milieu a par la suite été organisée en 2000, afin de présenter la solution retenue au public. Globalement, ces audiences ont créé beaucoup moins de remous que par le passé, la configuration du projet soulevant moins d'opposition. Certains opposants ont véhiculé des enjeux plus globaux, liés notamment à l'utilisation de l'automobile ou à la pollution atmosphérique. Tandis que d'autres, souvent supporteurs du projet, souhaitaient obtenir des modifications à l'initiative du MTQ. C'est ainsi que plusieurs requêtes liées à la réduction du bruit ou à la bonification des aménagements ont par la suite été intégrées au projet. En somme, l'analyse de l'évolution de la configuration du projet permet de conclure que le MTQ a sacrifié une partie de ses objectifs de fluidité pour parvenir à un compromis avec les intérêts des forces en présence.

³⁰ Bien que très fréquemment utilisés en Europe, les carrefours giratoires ont seulement fait leur apparition en 2001 au Québec. Le réseau routier en compte moins d'une vingtaine sur tout le territoire.

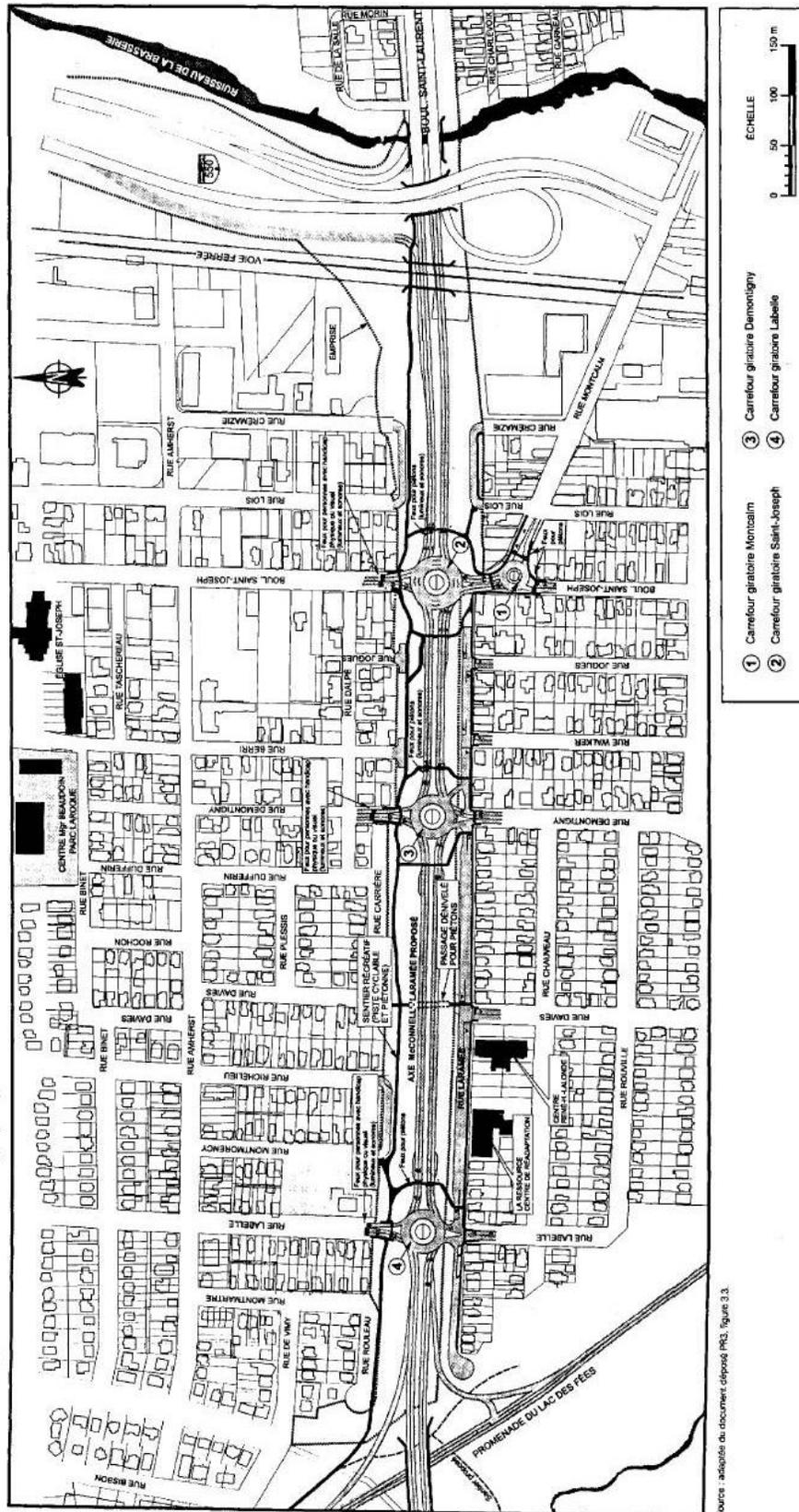


Figure 4.4 : Projet de construction de l'axe McConnell-Laramée en 2000-2001 (Même localisation que le projet de 1989) : Géométrie du concept en milieu urbain (Source : MTQ)

Source : adaptée du document déposé P33, Figure 3.3.

Deux éléments ajoutés au projet ont toutefois provoqué des tensions durant les audiences du BAPE. D'abord, le MTQ souhaitait permettre la circulation des camions sur l'axe, choix auquel s'opposaient de nombreux riverains et qui avait déjà stigmatisé les opposants lors du projet précédent³¹. Mais la Ville de Hull, ainsi que plusieurs acteurs économiques, réclamaient cette mesure depuis le début du projet. Deuxièmement, le MTQ ajoutait au projet des bretelles de sorties à la promenade de la Gatineau dans le parc du même nom, à la demande de la CCN qui faisait valoir un problème d'accessibilité au parc. Cette option a provoqué surtout le rejet des environnementalistes, qui y voyaient une menace à l'intégrité de cet espace vert. Ces derniers souhaitaient également que le projet soit construit au nord de l'emprise prévue, en traversant l'ancien dépotoir, afin de contourner certains éléments sensibles. Un rapport de Transport Canada, partenaire financier du projet, venait également en mars 2001 critiquer très négativement le tracé dans le parc³².

L'évaluation environnementale et le BAPE

Le recueil des avis sur la recevabilité de l'étude d'impact, le rapport du BAPE et l'analyse environnementale se sont par la suite positionnés de manière assez similaire par rapport au projet. Ils appuyaient d'abord de nombreuses requêtes des citoyens et groupes présents lors de la consultation de 2000 puis des audiences du BAPE : construction du projet près de l'emprise d'Hydro-Québec et du dépotoir pour protéger le parc, retrait des bretelles prévues dans le parc, interdiction ou limitation de la circulation des camions, meilleure protection acoustique, etc. Le BAPE et le

³¹ Le MTQ avait pourtant affirmé en septembre 1999 que les camions ne circuleraient pas sur le nouveau boulevard, prétextant une réduction des impacts environnementaux. Selon la porte-parole du MTQ, «les normes environnementales ont changé depuis 1991 et, pour permettre la construction d'une nouvelle route autorisant le transport lourd, il faudrait compenser avec des murs antibruit de six mètres (18 pieds) de hauteur. Je ne pense pas que c'est souhaité dans le quartier» (Le Droit, 23 septembre 1999).

³² Comme le gouvernement du Canada finançait en partie le projet, de dernier devait également se soumettre à la procédure canadienne d'évaluation environnementale.

MENVIQ affirmaient également que le projet pourrait provoquer une coupure entre les quartiers, tout en proposant au MTQ de travailler à un meilleur traitement visuel de ses infrastructures. La question du bruit, qui inquiétait plusieurs acteurs, avait de plus fortement alimenté le débat au BAPE :

« On a demandé au MTQ de fournir les rapports de suivi sur le bruit sur d'autres projets similaires, mais il n'y en avait aucun ! Cela même si c'était inscrit et réclamé dans les décrets... (...) C'était une audience très dure, car il y a eu un affrontement entre le MTQ et le MENVIQ sur la question du bruit. Il y avait également des tensions avec l'ingénieur de la firme privée chargée de l'étude par le MTQ, qui était très têtu et refusait de céder sur certains points. »³³ [BAPE-1]

Le décret sur le projet

Après négociations avec le MENVIQ, qui formulait son projet de décret, le gouvernement a finalement accepté d'intégrer certaines requêtes. Cela comprenait des mesures de sécurité supplémentaires pour les usagers non motorisés, des mesures de bonification des liens piétonniers, un meilleur traitement architectural des infrastructures, mais surtout l'intégration de deux éléments sensibles du débat : la construction du boulevard près de l'emprise d'Hydro-Québec et le retrait des bretelles dans le parc de la Gatineau. Finalement, le transport des camions a tout de même été autorisé sur l'axe, qui devrait être complété en 2008³⁴.

Malgré les confrontations suscitées par les thèmes du bruit et de la circulation des camions dans le secteur, la conduite du projet de 2001 a été très différente de celle de

³³ Contrairement à ces projets précédents, le MTQ a procédé cette fois-ci à des consultations sur le bruit après la procédure d'évaluation environnementale en 2002 (Le Droit, 31 mai 2002).

³⁴ En 2003, une étude de Transports Canada venait encore une fois recommander de bannir la circulation lourde sur l'axe, ou la permettre seulement à certaines heures de la journée. Le gouvernement québécois a toutefois ignoré ces recommandations et l'axe sera ouvert à la circulation des camions.

1989. Si la justification demeure la même, le projet de 2001 témoignait d'un certain compromis entre les intérêts de circulation du MTQ et les requêtes de certains acteurs du territoire. Mais le contact avec les citoyens est demeuré limité, les accords étant plus aisés avec les autres acteurs publics ou ceux appuyant le projet :

« Le MTQ avait très bien négocié avec les acteurs institutionnels. Notamment la CNN, qui est une organisation très respectée dans la région (son accord était donc nécessaire à la réussite du projet) mais également avec la Ville de Hull. Tout était réglé et ficelé entre eux, certains citoyens se sont donc sentis quelque peu à l'écart de la décision » [BAPE-1]

Si le MTQ n'a pas répondu aux requêtes périphériques à sa mission (notamment la revitalisation des quartiers riverains), il a accepté plus facilement les requêtes qui ne remettaient pas trop en question la nature de l'équipement. À propos des considérations plus lourdes comme la question des bretelles ou le tracé dans le parc, seules les pressions exercées par le rapport du BAPE et le MENVIQ ont réussi à modifier les orientations du MTQ. Le projet est au final fort différent de celui de 1989 et également fidèle au positionnement du rapport du BAPE face à ce dernier : il répond à la critique du surdimensionnement de l'axe par un boulevard de moins grande capacité et il formalise une meilleure intégration paysagère. Il inclut également dès l'amont une série de mesures qui avaient posé problème en 1989 : atténuations du bruit, mesures de sécurité pour les piétons, etc. Finalement, le changement le plus radical consiste en ce passage d'une voie de type autoroutière en tranchée à un boulevard urbain avec carrefours giratoires.

Globalement, et malgré le fait que le projet se soit développé surtout en comité restreint entre une poignée d'acteurs publics, le MTQ a fait preuve de beaucoup plus d'ouverture concernant la configuration de son projet : *« malgré quelques écorchages entre certains acteurs, les audiences avec le MTQ sur ce projet se sont très bien*

déroulées. Ce n'était pas le MTQ auquel on avait été habitué auparavant, normalement plus intransigeant » [BAPE-1]. Diverses contraintes ont forcé le MTQ à ne pas pouvoir suivre sa logique routière de fluidité jusqu'au bout; d'abord le manque de ressource financière qui a modifié la configuration initiale, mais également le débat public qui a contribué tout au long à bonifier le projet. L'ensemble le pousse de plus à innover dans sa conception (par exemple par l'introduction de carrefours giratoires), de manière à créer un compromis entre sa mission et les forces en présence.

4.3. La modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal

4.3.1. Un projet mouvant qui peine à s'imposer

Le projet d'implantation d'une infrastructure routière majeure dans l'axe de la rue Notre-Dame, ancien Chemin du Roy et porte d'entrée importante du Montréal de la colonie, a pris plusieurs formes au cours du dernier siècle (voir tableau 4.1). Il s'agit d'un projet très particulier, qui n'a jamais su susciter une adhésion suffisante pour assurer sa concrétisation. Mais le récent projet de modernisation de la rue Notre-Dame, celui qui sera analysé plus en profondeur ici, demeure bien différent à maints égards par rapport aux initiatives précédentes. Nous mettrons ici en contexte l'évolution qu'a subit le projet dans le temps depuis un siècle, qui est directement liée aux grands changements organisationnels au MTQ exposés au chapitre 3. Le travail de Luc Noppen (2000), à travers l'ouvrage historique *Du chemin du Roy à la rue Notre-Dame*, décrit bien les « destins » de cet axe est-ouest. D'abord, nous ferons un bilan des premiers projets de la Ville de Montréal, puisque le MTQ ne s'occupait pas dans la première moitié du 20^e siècle des réseaux intra-urbains. Finalement, seront résumées les initiatives du MTQ depuis les années 1960, marquées par le développement du réseau autoroutier.

Tableau 4.1 : Axe Notre-Dame : Évolution de la justification, de la configuration et du mode de décision selon les projets

	Boulevard Strathcona (VdM-1910)	Autostrade est-ouest (VdM-1948)	Route Transcanadienne (MTQ-1963)	Autoroute Ville-Marie (MTQ-1970)	Boulevard Ville-Marie (MTQ-1980)	Modernisation de la rue Notre-Dame (MTQ-2000)	Boulevard Ville-Marie (MTQ-2005)
(A) Poids du réseau	- Il manque un axe traversant l'île de Montréal d'est en ouest.	- Il faut relier rapidement le centre aux périphéries résidentielles. - Créer un réseau pour augmenter la vitesse des déplacements.	- Le projet s'insère dans celui de la route Transcanadienne.	- Le projet s'inscrit dans un axe est-ouest se connectant à une autoroute nord-sud (Papineau).	- Le réseau ne répond pas à la demande. - Maillon manquant du réseau.	- Maillon manquant du réseau autoroutier.	- Maillon manquant du réseau autoroutier.
(B) Justification	- Il faut embellir Montréal. - Améliorations fonctionnelles : circulation, espaces verts, etc. - Mise en scène d'axes, création d'architecture monumentale.	- Montréal est en perte de vitesse et il faut revigorer l'économie. - La localisation en bordure du fleuve permet d'épargner les quartiers. - Il faut canaliser le trafic lourd.	- Le MTQ souhaite moderniser l'ensemble du réseau québécois, par le concept d'autoroute.	- La formulation du projet est avancée et celui-ci doit se faire.	- Le développement du Port de Montréal nécessite une voie plus efficace. - La croissance du trafic routier nécessite un développement du réseau.	- Remédier à une situation problématique au plan urbain. - L'axe actuel ne pourra accueillir les débits prévus. - Choix du projet en tranchée pour réduire les impacts négatifs.	- Idem au projet précédent. - Le projet « répond au BAPE ». - Le boulevard urbain s'insère mieux dans le milieu.
(C1) Configuration	- Boulevard de 60m de largeur : une voie de chaque côté + 4 voies pour tramways.	- Autoroute sans feux ni intersections, avec entrées et sorties limitées. - 4 voies, en partie surélevées et en surface.	- Portion est : autoroute à 6 voies avec 2 voies de service.	- Le ministère de la Voirie veut une autoroute surélevée à 92%, Montréal une tranchée pour limiter les impacts.	- Tunnel sous le square Viger, boulevard de de Lorimier à Viau, étagé ensuite vers l'est. - Boulevard à 6 voies et 2 voies de service, après Vimont autoroute à 6 voies.	- Voies à 75% en tranchées. - Route à vitesse réduite à 6 voies + 2 voies pour le transport collectif. - Maximum 70 km/h	- Boulevard en surface à 6 voies + 2 voies réservées au transport collectif. - Feux au vert pendant les heures de pointe. - Maximum 70 km/h
(C2) Opportunités d'aménagement	- Projet d'embellissement dans l'esprit du mouvement City Beautiful. - Bordé d'édifices prestigieux.	- Absence de réflexion sur l'aménagement, si ce n'est que l'autoroute contribuerait au développement de la ville.	- Aucune clairement énoncée, mais la protection du Vieux Montréal entraîne un changement de tracé.	- Aucune clairement énoncée.	- Talus paysager de Fullum à Vimont pour réduire les impacts. - Piste cyclable et parc linéaire.	- Approche adoptée de style « projet urbain » selon le MTQ : volet aménagement, développement durable et intégration au milieu.	- Aménagement d'espaces publics et verts dans l'esprit du projet précédent. - Possibilité restreinte de développement urbain des abords.
(D) Débat public, jeux d'acteurs et requêtes	Décision Ville de Montréal - Implication avortée du milieu privé. - Projets arrêtés à cause de conflits et désaccords institutionnels.	Décision Ville de Montréal - Le rapport Gréber a un impact négatif sur la réalisation du projet.	Décision d'acteurs publics	Décision du ministère de la Voirie avec participation de la Ville de Montréal	Décision MTQ avec participation de la Ville de Montréal - Des audiences populaires locales rejettent le projet, le MTQ annule les appels d'offres.	Décision MTQ avec accord de la Ville de Montréal et du milieu - Changement d'administration à la Ville de Montréal et émergence de groupes d'intérêts plus globaux entraîne l'échec du projet au BAPE.	Décision en huis clos du MTQ et de la Ville de Montréal - Développement incertain du projet.

Les projets de la Ville de Montréal

Le projet du boulevard Strathcona (1910)

Au début du 20^e siècle, dans la foulée de l'Exposition colombienne de Chicago, le mouvement « City Beautiful » était à l'honneur en Amérique du Nord. Les projets d'embellissement de Montréal se succédaient et le développement des axes de transport était au centre de cette démarche. En 1910, l'architecte William Lyall a proposé dans cette mouvance son projet de boulevard Strathcona, traversant l'île de Montréal d'est en ouest (Noppen, 2001). D'environ soixante mètres de largeur, avec une voie de chaque côté et quatre dédiées à des lignes de tramway, le boulevard aurait longé l'actuelle rue Ontario, un peu au nord de la rue Notre-Dame. Fidèle au mouvement « City Beautiful », le projet arrimait deux objectifs : des améliorations fonctionnelles au transport, à la circulation, aux espaces verts et des actions esthétiques à travers des gestes d'embellissement, de mise en scène d'axes et d'architecture monumentale. Ce projet d'axe inspiré des boulevards haussmanniens de Paris intéressait la Ville de Montréal qui a présenté un amendement en vue de sa réalisation. Mais le projet a été abandonné à la suite de désaccords internes au sein de l'administration municipale.

Il est à noter que le projet ne s'inscrivait pas dans une logique purement sectorielle de transport, mais plutôt dans une approche intégrée propre au mouvement « City Beautiful ». Il faut distinguer à cette époque des visions différentes en matière de voirie. Alors que le ministère de la Voirie (ancien MTQ) venait d'être créé en 1914 à partir du Département de la Voirie du ministère de l'Agriculture, il conserve son rôle de développement du réseau avant tout rural. Son implication à Montréal était à l'époque limitée sinon existante. Montréal était maître du développement de son réseau de voirie, d'où ce projet de boulevard mené entièrement par cette dernière.



Figure 4.6 : Projet de Boulevard Strathcona, William Lyall, 1910 (Source: Noppen, 2001)

Le projet d'autostrade est-ouest (1948)

Alors que l'usage de l'automobile tendait à croître dans la première moitié du 20^e siècle, tout un courant fonctionnaliste a émergé en urbanisme et en ingénierie. Avec l'urbanisation croissante, le problème du transport devenait le fer de lance du développement urbain. La ségrégation des fonctions nécessitait un transport rapide et efficace, reliant les zones d'activités et usages entre eux. Comme il en a été question au chapitre 3, pour le ministère de la Voirie le territoire des grandes villes demeurait peu intéressant. Le gouvernement de Duplessis s'efforçait surtout de mener des projets en milieu rural, où se trouvait la majorité de son électoral. Montréal intéressait peu le gouvernement provincial et les grands projets routiers étaient d'abord proposés par les fonctionnaires municipaux montréalais, surtout ceux du Service d'urbanisme.

Dans les années 1920, la Ville de Montréal travaillait sur trois projets majeurs : l'autoroute Métropolitaine, l'autoroute est-ouest et le métro. Le premier a été privilégié puis abandonné. En 1946, un rapport commandé par le Service d'urbanisme à Jacques Gréber venait proposer quelques solutions aux problèmes de congestion de Montréal : autostrade dans le bas de la ville, nouveaux boulevards est-ouest et élargissement de Dorchester et Sherbrooke (Ibid). Des groupes de pression exigeaient également de plus en plus l'adoption de concepts de voies rapides. Le directeur du Service d'urbanisme de Montréal, Aimé Cousineau, a rendu public le projet d'« autostrade est-ouest », inspiré en grande partie par les nouvelles autoroutes américaines. Le projet consistait en une voie rapide sans feux ni intersections, avec accès limités. Le projet d'autostrade suivait le long du fleuve St-Laurent, traversant le Vieux Montréal dans l'axe de la Commune, puis à l'est le long de l'actuelle rue Notre-Dame.

Avec quatre voies, l'axe pouvait accueillir éventuellement un débit de 50 000 voitures par jour (aujourd'hui, le débit sur Notre-Dame est entre 50 000 et 90 000 voitures par jour). L'autoroute était construite en surface et en partie surélevée. L'objectif du projet était de relier rapidement le centre aux périphéries résidentielles, mais surtout d'insérer l'axe dans la planification d'un réseau efficace d'envergure régionale (notamment une connexion avec la future autoroute Papineau, jamais réalisée). Montréal était également en perte de vitesse au plan économique face à Toronto et un investissement devenait nécessaire selon les autorités pour la rendre plus compétitive. Finalement, cet axe se destinait au transport régional et se couplait au développement de l'éventuel métro, censé faciliter les déplacements internes à Montréal.

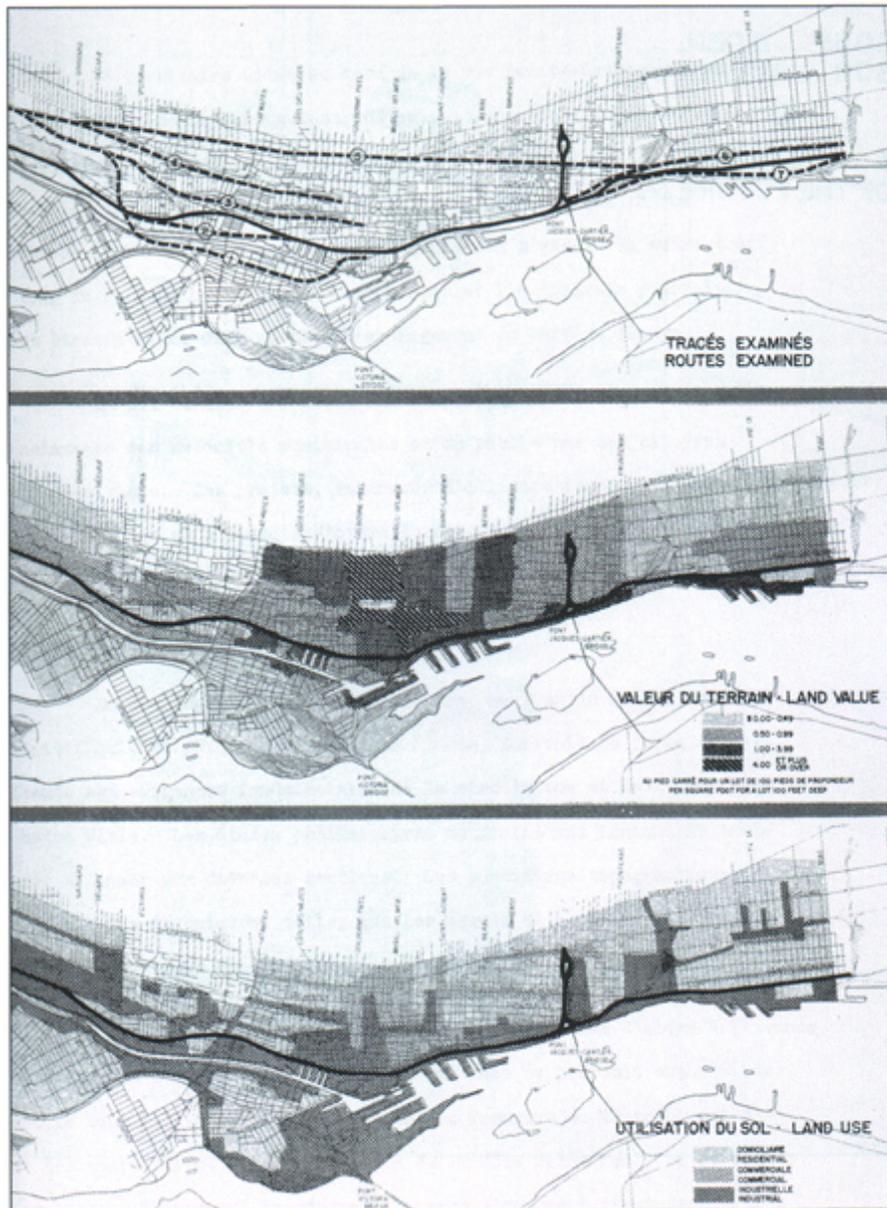


Figure 4.7 : Projet d'autostrade est-ouest, 1948 (Source : Noppen, 2001)

Finalement, ce projet demeurait une intervention purement sectorielle de transport, fidèle aux nouveaux courants fonctionnalistes. Le développement économique était au cœur de l'argumentaire, mais il s'agissait avant tout d'un projet voirie. Un mode de décision mono-acteur, mené par la Ville de Montréal, avait préséance dans la

conduite du projet. Aucune consultation, à l'extérieur des réseaux municipaux ou d'affaires n'a eu lieu, comme il en était coutume à l'époque.

Les projets « collaboratifs » : de 1960 à aujourd'hui

Alors que les projets précédents pour l'axe Notre-Dame étaient sous l'égide de la Ville de Montréal, les années suivantes étaient marquées par l'arrivée en scène du ministère de la Voirie dans la planification du réseau routier montréalais. Il est à noter cependant que le ministère a toujours agi en consultation avec la Ville de Montréal, dans une optique assez éloignée du portrait hégémonique de l'acteur qui est souvent dressé à propos de cette époque³⁵. Nous verrons également que tout un mouvement social d'opposition est né à l'issue des différents projets et aura un impact sur les propositions plus récentes.

Le projet de route Transcanadienne (1963)

Plusieurs événements au ministère de la Voirie ont transformé profondément le projet au cours de la fin des années 1950 et du début des années 1960. Alors que l'administration Duplessis privilégiait auparavant les campagnes, il devenait dorénavant nécessaire d'équiper les grands centres en infrastructures (Ministère de la Voirie, 1969). En 1960, un projet d'« autoroute est-ouest » a fait surface dans l'administration du maire de l'époque, Sarto Fournier. Pendant les élections, le candidat Jean Drapeau s'opposait à ce projet pour lui préférer l'implantation d'un métro (Noppen, 2001). Mais la détermination du nouveau premier ministre libéral

³⁵ Notre entrevue avec Guy Legault, ancien directeur du Service de le l'urbanisme et acteur très actif durant cette période, a confirmé ce propos. Les professionnels municipaux ont en effet eu beaucoup d'influence sur les projets du ministère à cette époque.

Jean Lesage, qui se lançait dans une modernisation du réseau routier québécois, a marqué l'arrivée en force du ministère de la Voirie dans les décisions en matière d'infrastructures à Montréal. Reprenant le tracé du projet précédent, sans le passage dans le Vieux Montréal, le projet s'insérait maintenant au sein de celui de la route Transcanadienne.

L'infrastructure comprenait six voies rapides avec voies de services, mais le concept ne sera jamais entièrement défini. Une opposition entre la Ville de Montréal et la Voirie a émergé également sur la question du tracé. Le ministère, avec une mission de transport interurbain, privilégiait un tracé avec moins d'interconnexions (Ibid). Il craignait également de faire transiter des matières lourdes et dangereuses en milieu urbain dense et affirmait qu'un tracé le long de l'axe Notre-Dame entraînerait moins d'expropriations et de délocalisations d'habitants (1220 contre 2000 habitants). Les bâtiments étaient également vétustes le long de Notre-Dame. Quant à la Ville de Montréal, elle souhaitait une autoroute urbaine dans le but de libérer le trafic sur les rues locales. La rue de Rouen représentant la frontière traditionnelle entre deux paroisses, l'implantation de l'infrastructure dans cet axe aurait eu peu d'impacts négatifs selon l'administration municipale. La connexion à l'autoroute nord-sud Papineau qui était prévue aurait également entraîné des coûts inférieurs pour la municipalité, car cette portion se serait retrouvée sous la responsabilité du ministère de la Voirie.

Un rapport de l'urbaniste Jean-Claude Marsan réalisé pour le compte de la Ville de Montréal en 1966 venait toutefois confirmer l'intérêt du tracé sur Notre-Dame. S'opposant au tracé nord qui aurait divisé un quartier, Marsan affirmait que le tracé Notre-Dame avait le mérite de séparer deux fonctions totalement différentes : le secteur résidentiel au nord et le port au sud. Le rapport affirmait également qu'une voie surélevée pourrait être intéressante, surtout pour les automobilistes qui auraient une vue sur le centre-ville de Montréal, tandis qu'une voie en surface contribuerait à créer une barrière psychologique pour le citoyen. Marsan était toutefois favorable à

une voie en tranchée, permettant une meilleure continuité entre les espaces limitrophes. Un autre rapport de la Ville de Montréal a par la suite contredit ces affirmations pour soutenir le tracé de Rouen. Finalement, le maire Jean Drapeau a utilisé un droit de veto acquis sur le projet pour réussir à cristalliser le choix du tracé nord, mais le projet n'a pas été réalisé.

Le projet d'autoroute Ville-Marie (1970)

En 1970, le gouvernement du premier ministre Bourassa annonçait la construction de l'autoroute Ville-Marie, allant de l'échangeur Turcot au square Viger. Plusieurs expropriations et démolitions ont suivi, ce qui a contribué à créer une forte opposition au volet est du projet qui restait indéfini à ce moment. Le Front commun contre l'autoroute est-ouest a été créé et regroupait des groupes de quartier, professionnels de l'aménagement et intellectuels montréalais. À la suite de ce mouvement populaire, la Ville de Montréal a demandé au ministère de la Voirie d'interrompre le projet et a exigé de nouvelles études pour implanter l'autoroute dans l'axe de la rue Notre-Dame, tracé qu'elle qualifiait dès lors de moins « sensible ». Il faut rappeler que cette suspension coïncidait également avec un blocage semblable pour le projet de l'autoroute Spadina à Toronto. Des mouvements d'oppositions aux projets de routes étaient également forts actifs aux États-Unis.

Le ministère privilégiait une infrastructure surélevée sur 92% du parcours, tandis que la Ville de Montréal souhaitait une tranchée, censée réduire les impacts. Pour les deux acteurs, la principale justification du projet résidait dans le fait que le projet avait trop tardé, alors que le réseau autoroutier montréalais était en plein développement. Pendant ce temps, le mouvement d'opposition organisait des audiences publiques populaires, dont le rapport s'est opposé une nouvelle fois au projet. Mais le ministère de la Voirie a procédé tout de même aux expropriations et démolitions, soit environ 500 bâtiments et 1200 familles déplacées. La mésentente sur le tracé, mais également

l'intégration du ministère de la Voirie au nouveau MTQ et les réorganisations qui ont suivi ont eu raison du projet, que le gouvernement a reporté au lendemain des Jeux Olympiques de 1976.

Le projet de boulevard Ville-Marie (1980)

Alors que le projet d'autoroute Ville-Marie était en sursis pour ce qui est de la section est avant les Jeux de 1976, l'opposition au projet ne lâchait pas prise. C'est autour de la défense de la prison des Patriotes, édifice patrimonial d'importance, que ces mouvements se sont affirmés davantage. Cela a eu un impact sur la configuration du projet : le gouvernement a cédé sur le tracé, qui contournait dès lors le site à protéger. En 1976, l'élection du Parti québécois a entraîné l'abandon du projet, car une grande partie des membres de ce parti avaient appuyé les opposants à l'initiative du MTQ. En 1977, un moratoire a été décrété sur tous les projets d'autoroutes, tandis qu'un arrêté ministériel prévoyait l'abandon du concept d'autoroute pour construire un « boulevard urbain » dans l'emprise déjà expropriée. Paradoxalement, la nécessité d'une voie rapide se posait de plus en plus à cette époque : le réseau ne répondait plus à la demande et le développement du port vers l'est nécessitait une infrastructure plus efficace. La croissance de l'utilisation de l'automobile était également à son point culminant (Noppen, 2001).

En 1980, le MTQ a annoncé la création du « boulevard Ville-Marie » : en tunnel sous le square Viger, en boulevard de la rue de Lorimier au boulevard Viau, puis étagé vers l'est (le premier tronçon sera terminé en 1982, le deuxième en 1985 et 1987). La Ville de Montréal et le MTQ se sont entendus également sur la configuration de la partie est du tronçon : six voies divisées par un terre-plein, deux voies de service, un talus paysager de 15 mètres de largeur pour protéger les riverains des impacts ainsi qu'un parc linéaire et une piste cyclable tout le long de l'axe. Au-delà de Vimont, les administrations prévoyaient une autoroute à six voies. En 1983, de nouvelles

audiences populaires locales sous l'égide du Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve (CAUHM) rejetaient catégoriquement le nouveau boulevard proposé. En réaction, le MTQ annulait les appels d'offres et complétait uniquement le parc linéaire.

« C'était une situation très confuse. Je dirais même que le gouvernement avait de meilleures solutions que la Ville à cette époque. Parce que les propositions de la Ville étaient essentiellement politiques, pour satisfaire les groupes qui contestaient. La Ville s'est rangée de leur côté, ce qui n'était pas dans l'intérêt du public en général et des quartiers touchés. Est-ce que le ministère s'est retiré à cause des contestations? Pour le gouvernement, tant qu'il y avait des entraves à la réalisation du projet, et bien l'argent n'était pas dépensé et ça faisait une dépense de moins. Il n'y avait rien à gagner vraiment à imposer une solution... Surtout avec l'élection du Parti Québécois, où il y avait un « lobby interne » contre tout projet d'autoroute, puis un moratoire qui a duré plusieurs années. » (VDM-1)

En 1985, un protocole d'entente entre la Ville de Montréal et le MTQ a permis l'aménagement et l'entretien du parc, tout comme la construction de 410 logements sociaux aux abords de l'axe. La rue Notre-Dame demeure dans cet état depuis, avec seulement quelques modifications mineures. Ce n'est qu'en 1988 que le projet est revenu à l'avant-scène, alors que les maires des municipalités de l'est de l'île de Montréal réclamaient des interventions majeures en transport dans l'est. De cette demande, seul le tronçon à l'est entre Hochelaga et Dickson a été complété en 1999. Le projet a refait seulement surface vers le milieu des années 1990.

Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame (2000)

Vers le milieu des années 1990, la situation se détériorait pour l'axe Notre-Dame et les quartiers limitrophes. L'infrastructure, inadaptée aux débits croissants de

circulation (la circulation a triplé en trente ans), entraînait des problèmes de sécurité, de bruit et de pollution pour les riverains. Plusieurs citoyens ont déposé des plaintes auprès des autorités municipales et du MTQ, surtout les riverains situés à l'extrémité est de l'axe, dans la section entre Notre-Dame et l'autoroute 25 (Fougères, 2004). Le projet refait ainsi surface sur la base de requêtes de citoyens. Simultanément, le MTQ était en voie de rendre public son Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal, la volonté d'agir sur l'axe Notre-Dame y était d'ailleurs inscrite. Vu la complexité maintenant reconnue du territoire d'insertion, le MTQ a mis sur place une équipe de projet multidisciplinaire dans le but de mener un projet dit « intégré ». Le « projet de modernisation de la rue Notre-Dame » a été ainsi proposé par le MTQ à la fin des années 1990.

4.3.2. Des rapports paisibles en amont et un conflit en devenir

À la fin des années 1990, le projet revenait sous la forme d'une « modernisation de la rue Notre-Dame », soit un boulevard semi-encaissé, conçu par le MTQ avec l'appui de la Ville de Montréal. Le promoteur se rapprochait également de certains acteurs des quartiers riverains, notamment le CAUHM, dont faisait parti plusieurs individus auparavant impliqués dans la lutte des années 1970 et 1980 contre les projets du MTQ. L'objectif pour le MTQ était de créer des alliances avec des acteurs du territoire, afin de s'assurer de l'acceptabilité du projet, mais aussi de prévoir les éléments qui pourraient poser problème lors d'éventuelles audiences du BAPE. L'historique du projet agissait comme stigmaté et le MTQ appréhendait de fortes oppositions dès l'amont.

« Des gens sont venus aux audiences dire qu'ils avaient été expropriés par le MTQ dans les années 1970, ça a laissé encore des traces très présentes, très fortes. C'est pourquoi nous avons exercé une présence dans le milieu, notamment avec les gens du CAUHM, les commerçants et le Port de Montréal, dans certains cas avec les arrondissements. Il y a toutefois certains groupes qu'on n'a pas pu approcher, ou qu'on n'avait pas vu venir. Si on les avait connus avant on aurait tenté de se rapprocher d'eux. » (MTQMTL-3)

C'est dans cette optique que le CAUHM a organisé en 2000 des audiences publiques locales, sous la présidence de Gérald Larose, personnalité du monde syndical très connue et qui faisait lui-même partie des anciens opposants au MTQ. Ces audiences se voulaient représentatives du milieu, invitant les différents groupes à venir consulter le projet soumis par le MTQ, puis à se positionner face aux propositions. Il en résultait un rapport final en juin 2000, qui a influencé grandement le projet du MTQ. Il en ressortait d'abord que les acteurs locaux percevaient des problèmes importants de sécurité le long de l'axe. Pour ces derniers, le statu quo était inacceptable, une intervention devait permettre de remédier à la situation problématique qui s'était installée depuis l'abandon du projet par le MTQ. Le bruit ressortait également comme un élément sensible pour ces acteurs, qui s'interrogeaient sur l'efficacité d'une voie semi-encaissée sur ce plan; certains proposaient la construction du boulevard en tunnel ou en tranchée (CAUHM, 2000 :16) : *« nous recommandons que la nouvelle voie d'accès rapide au Centre-ville soit construite en tranchée sur toute la longueur du quartier et que celle-ci soit couverte par des ponts ou de larges plates-formes sur le plus de sections possibles sans toutefois nécessiter le recours à de la ventilation forcée ou à des systèmes d'évacuation sophistiqués »*. Certains groupes réclamaient également la création d'un fonds de 2 millions pour le développement social du quartier, une forme de dédommagement pour remédier à la situation entraînée par les projets du MTQ sur cet axe.

À la suite de cette requête, le MTQ a modifié le projet en ce sens, pour revenir avec une configuration bien définie de voies en tranchées sur environ 75% du parcours.

Finalement, plusieurs requêtes touchaient à l'aménagement urbain des quartiers limitrophes, jugé déficient et souffrant de la présence d'une route de cette capacité. Ils réclamaient de meilleurs liens de part et d'autres de la future route, des aménagements supplémentaires (pistes cyclables, espaces verts, etc.), en somme une meilleure intégration au milieu. Ces audiences publiques locales faisaient ressortir l'intérêt de ces acteurs pour un projet qui participait à la dynamique du milieu, contrairement à la situation de l'époque : celle d'un milieu qui subissait les impacts de l'infrastructure. Toutefois, le MTQ a refusé d'investir dans le fonds de développement du quartier réclamé par certains acteurs, ce qui a contribué à créer des tensions et le durcissement des positionnements de groupes de quartier tel la Table d'aménagement du quartier Hochelaga-Maisonneuve (TAQHM).

Le MTQ avait ainsi établi un rapport relativement étroit avec des acteurs locaux, qui avaient avant tout des revendications touchant l'intégration du projet, dictées par ce rejet du statu quo. Outre ces accords avec des groupes locaux, les rapports avec la Ville de Montréal étaient également positifs, tant sur les plans politique que de la fonction publique. Comme par le passé, la bonne entente avec la municipalité était nécessaire et le projet résultait d'un compromis entre les intérêts des deux organisations. En plus de la Ville de Montréal, le MTQ était allé chercher l'appui des gestionnaires de réseaux de transport collectif : l'AMT et la STM. Peu impliqués dans la configuration du projet, ces derniers avaient surtout des requêtes spécifiques concernant leurs dessertes. Finalement, des stratégies de partenariats avec d'autres groupes ont été mises de l'avant : chambres de commerce, groupes communautaires, commerçants, Port de Montréal, etc. Le projet semblait donc bien accepté et porté par des acteurs influents, à l'aide d'une stratégie que le MTQ appelait « *dévoilement en continu* », c'est-à-dire une rétroaction constante avec le milieu dans la formulation et l'organisation de nombreuses initiatives d'information (journées portes ouvertes, lettres, invitations, etc.).

Les audiences du BAPE de 2001 ont toutefois changé brutalement la donne et rassemblé un éventail très différent de participants, mobilisant des représentations du problème plus variées, souvent d'échelles plus grandes que celles des quartiers. Plus de 90 mémoires ont été déposés aux audiences, dont plus de 59 par des groupes ou organisations. Parmi ces derniers, 30 appuyaient résolument le projet, tandis que 23 étaient contre et 6 ne démontraient pas un positionnement spécifique face à l'initiative du MTQ. Cette majorité de mémoires appuyant le projet contrastait avec le traitement médiatique de ces audiences, qui a généralement présenté le débat comme étant un face à face entre le promoteur et les opposants du milieu local. Il est vrai que ce sont surtout les conflits qui ont occupé les séances d'audiences publiques.

Les opposants au projet pourraient être divisés en deux groupes distincts mais mobilisant sensiblement les mêmes intérêts. D'abord, certains acteurs locaux gravitant autour de la TAQHM, qui s'étaient dissociés du CAUHM à cause de son rapprochement du MTQ. Le rejet par le MTQ de la proposition de création d'un fonds de développement du quartier a également joué en ce sens. Ces derniers, assez radicaux dans leurs positionnements, s'opposaient au projet du MTQ sur deux registres. D'abord sur celui des impacts locaux du projet, ce dernier créerait selon eux plus de bruit et plus de pollution, de même qu'un appauvrissement de la qualité de vie dans le secteur. L'autoroute proposée était ainsi assimilée à une agression sur le quartier. D'autres attaqueront directement le MTQ, l'accusant de comploter pour favoriser l'utilisation de l'automobile, de cacher certains éléments du projet, etc. Pour faire valoir leurs points de vue, ces acteurs locaux n'ont pas hésité à utiliser une rhétorique d'échelle plus globale, axée sur des enjeux tels l'étalement urbain, le non respect du Protocole de Kyoto par le projet, le développement durable, etc. D'autres acteurs, cette fois d'intérêts globaux, adoptaient le même argumentaire, tels Équiterre, Environnement Jeunesse, Transport 2000, Vivre en Ville, Habitat Montréal, etc. Ces groupes rassemblaient souvent des individus d'autres quartiers de la métropole, venus faire valoir leur point de vue sur une certaine vision de la ville.

Pour la plupart de ces opposants, c'était la configuration autoroutière et en tranchée du projet du MTQ qui posait problème. La tranchée était fréquemment comparée à celle de l'autoroute Décarie : une cicatrice dans les tissus urbains, qui viendrait couper l'accès au fleuve St-Laurent³⁶. C'est ainsi qu'ils se sont regroupés derrière la proposition de boulevard urbain mise de l'avant par deux acteurs phares de ces audiences du BAPE : le CREMTL et la Ville de Montréal. Le premier est un groupe de concertation voué à la sensibilisation face à l'environnement, qui a agi comme acteur important de l'opposition face au MTQ³⁷. Rappelons que la Ville de Montréal, quant à elle, avait participé à la confection du projet et était d'accord auparavant avec l'initiative du MTQ. Mais des élections se sont déroulées durant les audiences du BAPE et l'administration du nouveau maire Gérald Tremblay a été élue; toutefois elle s'était farouchement opposée au projet de voies en tranchée durant la campagne électorale. Dans son mémoire, la Ville de Montréal proposait la réalisation du projet sous la forme d'un « boulevard urbain » en surface bordé d'édifices. La plupart des opposants au projet, rejetant a priori le statu quo, se sont alliés à cette proposition de la Ville de Montréal et du CREMTL, c'est ainsi que l'opposition entre autoroute et boulevard urbain a pris toute la place dans le débat.

« Les élections municipales ont beaucoup changé la donne. La Ville de Montréal a tardé à déposer son mémoire, une séance complète du BAPE y a été consacrée. Le maire Tremblay était très concerné par l'autoroute Décarie depuis sa jeunesse et ne voulait pas la même chose pour Notre-Dame. Le fait qu'il se soit positionné ainsi a marqué les audiences. » (BAPE-3)

³⁶ La question de l'accès au fleuve a alimenté beaucoup le débat au BAPE. Le Port de Montréal occupe actuellement pratiquement l'ensemble de la berge et entend conserver cette localisation. L'accès au fleuve demeure donc toujours hypothétique et ne pourrait être réalisé qu'advenant un éventuel déménagement du port à Contrecoeur, ce qui est peu plausible pour le moment.

³⁷ Les Conseils régionaux de l'Environnement sont reconnus comme interlocuteurs par le MENVIQ en tant qu'organismes de concertation territoriale. Depuis la venue de l'ancien ministre québécois Robert Perrault à la tête du CREMTL en 2001, ce dernier a connu une émergence sur la scène médiatique. Il s'est également positionné de plus en plus comme un groupe de pression écologiste, en ce sens son lien avec le MENVIQ crée un malaise notamment au MTQ.

« Il y avait une entente avec les représentants de la Ville et une résolution du Conseil exécutif supportant la solution présentée par nous, avant le BAPE et les élections municipales. Ce que nous n'avions pas vu venir c'est l'arrivée des élections et comment Notre-Dame est devenu un enjeu électoral. Une fois Tremblay élu il était trop tard, il avait pris des positions tellement fortes qu'il ne pouvait revenir sur ses intentions. Je pense qu'il avait sa vision personnelle et voyait Notre-Dame comme un nouveau Décarie. » (MTQMTL-3)

D'autres revendications émanaient des opposants, en particulier des requêtes pour une place plus importante du transport collectif dans le projet. Certains ont critiqué les voies réservées pour autobus proposées par le MTQ, jugée inefficaces car elles n'étaient pas implantées en site propre. D'autres réclamaient des mesures plus importantes, comme l'implantation d'un tramway ou d'un train léger dans l'axe.

Chez les supporters du projet, les intérêts véhiculés constituaient un tout moins homogène que chez les opposants. La majorité étaient des acteurs locaux (18 sur 30), tandis que quelques-uns relevaient d'intérêts régionaux (7 sur 30) ou politiques/institutionnels (5 sur 30). Les acteurs locaux représentaient soit des groupes de citoyens ou de quartier gravitant notamment autour du CAUHM (comme le Théâtre Denise-Pelletier, Sidac Promenade Ontario la Société d'animation de la promenade Bellerive), soit des acteurs privés présents sur le territoire (Port de Montréal, Molson, Sucre Lantic, etc.). Les premiers soulevaient dans leurs mémoires plus d'intérêt pour la problématique locale du territoire, sur la sécurité, les impacts de la route ou l'aménagement et le développement du secteur. Ils faisaient valoir la nécessité d'agir par un projet d'ampleur, mais en profitaient également pour faire valoir certaines requêtes. Ces dernières touchaient au transport collectif, à l'accès aux espaces verts, à la revitalisation et à la mise en valeur de l'environnement urbain, etc. En somme, ils se positionnaient sensiblement de la même manière que dans le rapport sur les audiences locales de 2000. Les acteurs privés, quant à eux, avaient plutôt des requêtes centrées sur leurs activités, évitant de prendre part au débat sur la

configuration du projet. Les acteurs régionaux et politiques ou institutionnels se retrouvaient quant à eux dans les deux registres, soulignant l'importance du projet pour la qualité de vie et le développement du quartier, tout en formulant des requêtes semblables à celles des acteurs locaux (mesures d'atténuations du bruit, aménagements particuliers, etc.).

4.3.3. Le projet à travers la procédure

Les phases amont

La première étude relative au nouveau projet pour Notre-Dame date de 1996 et a été réalisée par la firme Roche-Deluc. Elle posait le constat qui guidera par la suite l'ensemble de l'argumentaire du MTQ : il existe un problème de sécurité le long de l'axe, un conflit persiste entre le trafic régional des voitures et le transport des marchandises (par camionnage) liées au port et, la congestion devient de plus en plus importante. Face à ces éléments, l'étude affirmait que le statu quo était inacceptable, constat que partageait la plupart des acteurs, quoique les représentations divergeaient. Une intervention était proposée, avec comme objectifs de faciliter la fluidité du trafic et en conséquence d'offrir une desserte routière qui stimulera le développement économique de l'est de l'île de Montréal. Selon l'étude, un concept de voirie plus large facilitait les déplacements, tout en permettant de développer l'offre en transport collectif. Finalement, l'intégration harmonieuse de l'infrastructure aux quartiers riverains était posée comme condition nécessaire au succès du projet. Deux scénarios y étaient analysés : un boulevard de quatre à six voies selon les tronçons, ou un boulevard de six à huit voies qui varie de la même manière. L'analyse de Roche Deluc et du MTQ concluait que la solution à privilégier était un boulevard à six voies,

mais partiellement enfoui. Aux caractéristiques du projet s'ajoutait une limitation des entrées et sorties le long des voies, des voies réservées en rive pour autobus, des accès dédiés au port de Montréal puis une limitation de la vitesse à 70 km/h.

Le projet présenté à la population en amont lors des audiences publiques du CAUHM était sensiblement différent. Outre l'argumentaire de transport qui restait le même, le MTQ cherchait à présenter une infrastructure beaucoup plus intégrée au milieu. Il affirmait souhaiter revitaliser les quartiers, consolider le parc linéaire et créer des panoramas vers le fleuve, créer un accès prestigieux vers le centre-ville et mettre en valeur le paysage, etc. Ces changements résultaient d'une analyse du milieu et du contact établi entre le MTQ et certains acteurs locaux, tout comme le nouvel objectif de s'attaquer à la question du bruit³⁸. Outre les nouveaux aménagements, le MTQ avait décidé de modifier le projet afin de le réaliser selon une configuration semi-encaissée. Mais les groupes présents ont plutôt favorisé l'option d'une infrastructure complètement en tranchée. Ils ont également réclamé une meilleure intégration au milieu et une bonification des projets d'aménagement associés.

Le contenu de l'étude d'impact du MTQ, déposée en août 2001, témoignait d'une prise en compte importante de ces requêtes. D'abord, l'équipe de projet était retournée aux tables à dessin pour reconfigurer l'infrastructure en tranchée, puis un effort a été particulièrement mis sur les aménagements associés. Les constats sur la situation actuelle et l'argumentaire demeuraient essentiellement les mêmes que dans l'étude d'option et l'avis de projet. Mais une justification axée sur le réseau a émergé, qui n'était pas présente auparavant : absence de lien de forte capacité reliant les ponts vers la Rive-Sud, absence de lien majeur alternatif au boulevard Métropolitain. L'axe était maintenant présenté comme un maillon manquant du réseau, ce qui justifiait le projet au plan régional. Le projet a été ensuite présenté sous le vocable de « projet urbain », volonté qui répondait à de multiples contraintes s'étant accumulées dans le

³⁸ La sensibilité du milieu en ce qui concernait le bruit encouragea le MTQ à mandater une équipe de chercheurs, chargés d'analyser cette perception et des pistes de solutions (André et Gagné, 2000).

temps : « *les particularités du milieu traversé et l'histoire du projet exigent une solution de type « projet urbain » intégrant évidemment la problématique « transport » (circulation, sécurité routière), mais également l'amélioration de la qualité de l'environnement et du cadre de vie, ainsi que le soutien au développement du milieu et le soutien au développement d'une identité collective* » (MTQ, 2001). Cela était traduit dans une approche d'aménagement incluant un corridor récréo-touristique, la mise en valeur de panoramas, la création de « portes urbaines » soit le traitement particulier de lieux significatifs, la création de places publiques ainsi que la bonification des espaces verts et de leur accessibilité (figure 4.9).

« C'est le résultat (l'approche de projet urbain) des contacts avec la députation et les groupes communautaires. Ces gens avaient exprimé des préoccupations et on a tenté de les intégrer. Ça n'a cependant pas été particulièrement bien reçu de la population, la réaction a été de dire « c'est de la poudre aux yeux pour passer votre projet d'autoroute ». Alors que j'ai le sentiment qu'on avait fait un véritable effort pour intégrer le projet. Mais ça n'a malheureusement pas été reçu comme ça. » (MTQMTL-3)

La configuration reposait sur l'analyse de six scénarios, puis trois variantes pour ce qui était du tronçon reliant Notre-Dame à l'avenue Souigny : tracé par les terrains de la Canadian Steel Foundries (CSF), par la rue Dickson ou par la cour de triage du CN. Cinq scénarios émanaient en somme de requêtes du milieu ou d'autres acteurs. D'abord celui de la route en tranchée, qui avait émergé lors des audiences locales du CAUHM et qui sera retenu par le MTQ. Ensuite, le MTQ a analysé la possibilité d'utilisation de la voie de transport interne du Port de Montréal, rejetée car cet acteur n'était pas d'accord et que cela aurait entraîné des complications logistiques et sécuritaires. Troisièmement, le scénario de boulevard en surface a été rejeté car il ne pouvait assurer le débit routier important dans l'axe et constituait une barrière psychologique importante pour les piétons vu le trafic lourd empruntant la route. Le scénario de passage en tunnel, réclamé par de nombreux acteurs locaux, a été rejeté

sur la base de son coût fort élevé, tandis que celui de l'amélioration du transport collectif comme solution unique apparaissait insuffisant pour assurer les déplacements.

En somme, la configuration du projet a évolué fortement entre l'avis de projet et l'étude d'impact. En réponse à des requêtes formulées lors d'un rapport à certains acteurs du territoire en amont, le projet prend maintenant la forme d'une infrastructure en tranchée et s'insère dans un ensemble d'aménagements liés aux quartiers riverains.

« Nous avons associé plusieurs acteurs à la démarche, notamment le CAUHM qui était dans le passé opposé au projet. Ce sont des gens que nous avons associé à la démarche et qui avec le temps en sont venus à travailler avec nous et ils ont influencé la solution. Ils y trouvaient leur compte, à voir nos motivations et à donner leur opinion. L'idée de faire les voies en tranchée, c'était eux car ils avaient exprimé une préoccupation importante pour le bruit, mais la solution technique c'est nous. » (MTQMTL-3)

Le projet proposé au BAPE en 2001 consistait en une infrastructure de six voies avec terre-plein de 8,7 kilomètres, entre la rue Amherst et l'autoroute 25. Des accotements et voies réservées pour autobus étaient également prévus. Les voies étaient en dépression sur 6,4 kilomètres et en surface sur 2,4 kilomètres, tandis que la vitesse maximum permise était de 70 km/h.

L'évaluation environnementale et le BAPE

Le dépôt de l'étude d'impact du MTQ, soit la version finale du projet, a suscité un début d'affrontement majeur. Les alliés du MTQ continuaient toujours à l'appuyer dans sa démarche, mais plusieurs groupes ont émergé et se sont joint au débat.

« Ce que j'ai trouvé fascinant dans Notre-Dame c'est le nombre d'organisme populaire qui surgissent de nulle part et viennent faire des représentations dans un secteur qui n'est pas le leur... Ce sont souvent des gens par exemple du Plateau qui viennent dire aux gens d'Hochelaga qu'ils vont se faire avoir par le MTQ, sans comprendre au projet. » (MTQMTL-3)

Ces nouveaux acteurs sont divers. D'abord la TAQHM qui se sont dissociés du CAUHM suite à ses rapprochements avec le MTQ, mais également plusieurs acteurs d'intérêts plus globaux ou régionaux. Face à la controverse naissante, le ministre des transports lui-même est devenu requérant pour des audiences publiques du BAPE, qui se sont tenues à l'automne 2001. Il était confiant que les appuis locaux et la qualité du projet allaient convaincre la commission et l'ensemble des forces en présence.

« Le MTQ arrivait au BAPE en pensant que c'était une formalité, en étant très peu ouvert à l'apport des autres acteurs et à des concessions. Puisqu'il avait travaillé avec le CAUHM, ils croyaient que la réalisation du projet était réglée. Ils avaient également consacré beaucoup de temps et d'argent dans les aménagements urbains liés au projet, ce qui leur donnait confiance sur l'issue des audiences. » (ANONYME-1)

Les audiences du BAPE ont donné lieu à un affrontement important entre supporteurs et opposants du projet. Le traitement médiatique a contribué à ce phénomène, en

dressant un portrait dichotomique entre les deux options derrière lesquelles s’alignaient les acteurs en présence : le boulevard urbain contre l’autoroute en tranchée. Le premier était systématiquement assimilé à la promesse d’un cadre de vie plus agréable, tandis que la seconde option était jugée comme une agression sur le quartier, sans que ces propos soient nécessairement appuyés par une analyse détaillée des projets.

« (...) on a fait des guerres de mots alors que la réalité c’est la circulation qu’on observe là actuellement. 90 000 véhicules par jour, ce n’est pas un trafic de boulevard urbain, ce n’est pas le boulevard Saint-Joseph ou l’avenue Mont-Royal, ça n’a rien à voir. 14% de véhicules lourds... la solution à ce problème c’est une autoroute, ça demande un lien de grande capacité. » (MTQMTL-3)

Ces audiences ont donc été assez dures aux dires de plusieurs acteurs, la confrontation prédominait sur la discussion à propos du projet, ce qui ressort également de la lecture des retranscriptions. Les mêmes individus s’appropriaient souvent la parole lors des périodes de questions, provenant parfois du même groupe de pression ou de quartier.

« Il y avait également les mêmes individus qui animaient plusieurs groupes : un petit noyau dur d’à peine 10 personnes, qu’on retrouvait dans plein d’organismes et qui venaient à tour de rôle faire des représentations contre le projet. On a l’impression que s’opposer devient une religion, il n’y a plus de logique, c’était n’importe quel argument non fondé ou biaisé pour s’opposer au projet. » (MTQMTL-3)

Les enjeux du débat touchaient surtout la configuration du projet (proposition de le réaliser en boulevard urbain, intégration de plus de mesures liées au transport

collectif, etc.), mais également des thèmes globaux. On reprochait notamment au projet d'encourager le trafic automobile par un effet induit, de ne pas respecter les objectifs en matière de développement durable et de représenter somme toute une vision passéiste de la ville. Certains acteurs (surtout le CREMTL), reprochaient au MTQ d'occulter les effets du projet sur la circulation par rapport à d'autres projets connexes comme l'autoroute 25, projet en partenariat public-privé, ou la construction d'un éventuel pont vers la Rive-Sud. Finalement, le dépôt du mémoire de la Ville de Montréal, qui adhérait au concept de boulevard urbain et qui faisait valoir ces mêmes intérêts plus globaux ou liés à la qualité de vie, a porté un dur coup au projet du MTQ.

Le rapport du BAPE a été assez sévère pour le MTQ, donnant en partie raison à plusieurs opposants au projet. Le rapport constatait d'abord l'impossibilité de conserver le statu quo pour l'axe, vu les inconvénients majeurs autant pour les usagers que les riverains. Il affirmait cependant que le projet tel que présenté par le MTQ ne répondait pas aux documents officiels de planification, en particulier le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et le Cadre d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal. De plus, le projet devait se concentrer davantage sur l'offre en transport collectif selon la commission, afin de contrer l'utilisation de l'automobile, au lieu de l'encourager en augmentant la capacité de la route par l'effet induit qui en résultera. En ce sens, le projet irait à l'encontre du développement durable de la région. Mais surtout, le BAPE appuyait la proposition de boulevard urbain bordé d'édifices, jugée plus apte à assurer la qualité de vie des quartiers riverains, l'infrastructure en tranchée créant une coupure dans l'environnement urbain. La conclusion du rapport encourageait ainsi le MTQ à travailler en collaboration avec la Ville de Montréal pour formuler une solution conjointe.

« Le rapport du BAPE est décevant, il n'y a pas eu d'analyse détaillée, ils ont uniquement compilé les opinions. Le projet de Montréal a été déclaré meilleur, alors qu'il avait été fait en vitesse par un consultant

dans un petit contrat de 25 000\$. De notre côté, nous avons beaucoup plus de données pour appuyer nos intentions face aux faits. Dans le document déposé par la Ville on voyait la rue Notre-Dame à quatre voies, avec des immeubles d'habitation littéralement implantés sur le trottoir. D'abord il faut se demander quelle sera la qualité de vie des gens qui iront vivre là... Deuxièmement, l'emprise qu'on avait ne permettait absolument pas de construire cela. C'était de la poudre aux yeux mais ça a été retenu. » (MTQMTL-3)

« Si le BAPE estime que des données doivent être étudiées, il devrait arrêter tout et demander des études. Lors du projet de Notre-Dame, comment pouvait-on juger de ce boulevard urbain proposé? Le BAPE n'avait aucune idée de la faisabilité de ce scénario, mais pourtant il l'a appuyé dans son rapport... » (PRIV-2)

Suite au BAPE, le MTQ avait déjà estimé qu'il serait difficile d'avoir un avis favorable pour son projet. Il a entamé dès lors des discussions avec la Ville de Montréal afin de trouver une solution conjointe. Un projet sommaire a été ainsi présenté par les deux administrations au Sommet de Montréal tenu en juin 2002, soit peu après le dépôt du rapport du BAPE. Il s'agissait d'une solution présentant tout d'un compromis, soit une infrastructure en partie en tranchée, en partie en boulevard, qui était assez loin du boulevard bordé d'édifices présenté par la Ville de Montréal lors des audiences. Cette dernière option a d'ailleurs été jugée dès le départ peu crédible, car elle ne s'appuyait pas sur une analyse du milieu très poussée³⁹. L'analyse environnementale est venue en septembre 2002 dresser un portrait plus nuancé du projet initial que le BAPE avait analysé. Le MENVIQ estimait que le concept du MTQ aurait participé à l'augmentation des gaz à effet de serre et de la pollution. Il lui préférait le compromis entre le MTQ et la Ville de Montréal. Selon le rapport d'analyse, ce compromis serait préférable au plan de l'intégration urbaine,

³⁹ Le mémoire de la Ville de Montréal et la présentation de la solution boulevard urbain ont en effet été réalisés en très peu de temps et de moyens, vu l'empressement de devoir déposer le document au BAPE avant la fin des audiences.

respecterait les différents documents de planification et tiendrait compte davantage de la présence du fleuve.

Le décret final et les récents développements

À la suggestion du MENVIQ, le décret a été formulé selon le projet alternatif conjoint des deux acteurs. Plusieurs éléments du premier projet initial du MTQ étaient conservés : scénario de raccordement à l'autoroute 25 par la cour de triage du CN, gabarit de la route à 6 voies, une limitation des entrées et sorties le long de l'axe, l'implantation de voies réservées pour le transport collectif et l'élimination de certains feux de circulation pour assurer plus de fluidité au trafic. Les aménagements prévus au projet faisaient également partie du décret. Une série de modifications précises à propos de la configuration étaient retenues, changements qui résultaient en partie de requêtes d'acteurs au BAPE (voir les éléments J1 à J10 à la section décret en ANNEXE 3). Le concept conjoint retenu par le gouvernement et autorisé est finalement une infrastructure à 80% en surface (de Frontenac à Bourbonnière, puis de Sicard à l'autoroute 25) et à 20% en tranchée (de l'autoroute 720 à Frontenac, puis de Bourbonnière à Sicard).

Depuis le rapport du BAPE, le rapport entre la Ville de Montréal et le MTQ est demeuré problématique. Déçu du revirement de situation créé par les élections municipales et le BAPE, le MTQ souhaitait conserver l'idée de voies en tranchée, jugée plus acceptable au plan environnemental et permettant un certain gain de capacité nécessaire. La nouvelle administration de la Ville de Montréal, quelque peu piégée, se voyait dans l'obligation de poursuivre avec son projet de boulevard, même si celui-ci était jugé peu crédible par plusieurs.

« Actuellement, les enjeux de l'urbanisme sont souvent mis à l'écart. Surtout dans le cas de la rue Notre-Dame, la position de la Ville de Montréal est devenue non pas un exercice d'urbanisme mais de relation publique. L'urbanisme et ses règles de base sont mis de côté. Dans le réseau montréalais, il est hautement contre-indiqué de faire un boulevard en surface à cet endroit. C'est contre l'intérêt des gens qui restent là, ils vont créer une frontière. Il faut faire une autoroute en tranchée, avec la grille de rue qui se poursuit et le transport en commun en surface. » (VDM-1)

En effet, vu la présence du port et de nombreux camions, il était jugé très improbable de réussir à créer un axe agréable et de prestige sur Notre-Dame. Tout de même, la légitimité des deux acteurs passait obligatoirement par une collaboration, qui pouvait par le fait même assurer la réalisation du projet. À cet égard, il est intéressant de constater comment les acteurs locaux s'opposant ou appuyant le projet lors des audiences ont été exclus de la formulation de cette dernière mouture, qui s'est élaborée en huis clos entre les deux acteurs publics. Du coup, la nouvelle justification du projet se basait sur le fait que celui-ci répondait aux exigences du BAPE; la consultation n'était donc plus jugée nécessaire, puisque les audiences avaient déjà statué sur ce qui était acceptable ou non. Le projet conjoint présenté en 2002 au Sommet de Montréal a été abandonné à la suite de dissensions entre les deux acteurs à propos de la capacité routière. Le compromis semblait introuvable pendant environ trois ans et le projet a été laissé de côté pour une période indéterminée.

Toutefois, plus récemment en juin 2005, les deux acteurs ont présenté un nouveau projet de « boulevard Ville-Marie », reprenant étrangement le nom du projet de 1980. Celui-ci se présentait comme un boulevard à six voies en plus de deux voies réservées au transport collectif. De plus, la configuration prévoyait des feux de circulation qui resteraient au vert aux périodes de pointe, pour faciliter le débit routier. Finalement, la vitesse maximale permise demeurerait semblable au projet précédent, soit 70 km/h. « Autoroute déguisée » pour plusieurs (CREMTL), le projet récent ne semblait pas recueillir un appui très important de la part des médias et groupes de pression.

4.4. Le projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15, et l'ajout du tronçon Jean-Leman

4.4.1. Un projet par tronçon hautement politique

Le projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15 constitue l'un des nombreux tronçons de l'autoroute 30 construits dans le but de créer une véritablement voie de contournement de Montréal, par la Rive-Sud. Depuis les années 1960, l'autoroute relie Sorel (dans l'est de la région de Montréal) à Candiac, puis est interrompue (dans la section sur laquelle porte la présente analyse) entre Candiac et Sainte-Catherine, pour se poursuivre par la suite en contournant la réserve indienne de Kahnawake (Figure 4.10)⁴⁰. La suite du projet en pointillé sur la carte a également fait l'objet d'audiences publiques en 1998, mais n'est toujours pas réalisée. L'historique du projet remonte donc à plusieurs décennies ; celui-ci a constitué à maintes reprises une promesse électorale de nombreux politiciens se succédant au cours des années. La demande locale pour l'infrastructure a donc toujours été très forte, même si le projet proposé aux audiences a fait ressortir des inquiétudes quant aux impacts occasionnés par l'autoroute.

Le projet du tronçon de Sainte-Catherine a été proposé au BAPE en 2002 et prenait la forme de deux scénarios ou tracés (Figure 4.11) : le tracé nord prévoyait une autoroute urbaine encaissée dans l'axe de la route 132 traversant Sainte-Catherine et Saint-Constant, tandis que le tracé sud consistait en une autoroute en milieu rural,

⁴⁰ En 1992, le gouvernement votait un « décret d'urgence », donc une procédure « fast track » pour éviter l'évaluation des impacts et le BAPE, afin d'implanter l'autoroute 30 en contournement de la réserve indienne de Kahnawake, alors qu'elle devait, selon les plans, rejoindre le pont Mercier au sein de ce territoire. Cette procédure résulte de la crise amérindienne du début des années 1990, le gouvernement affirmant devoir réaliser un axe pour contourner ce territoire problématique.

allié à la transformation de la route 132 en boulevard urbain. Pendant les audiences du BAPE, le débat a opposé deux visions : le projet en milieu urbain contre celui en milieu rural. Tout comme dans le cas de Notre-Dame, il opposait également deux conceptions de l'infrastructure en milieu urbain : le boulevard urbain contre l'autoroute encaissée. Plusieurs groupes de riverains, agriculteurs et commerçants ont pris part à un débat fort important. À l'issue des audiences, le BAPE a rejeté le projet du MTQ pour favoriser l'alternative en milieu rural, avec transformation de la route 132 en boulevard urbain (BAPE, 2002). Le gouvernement du Parti québécois au pouvoir a décidé d'aller à l'encontre de cette recommandation en favorisant le tracé urbain. Ce n'est que plus récemment, avec l'élection d'un nouveau gouvernement du Parti libéral en 2003, que l'option du tracé sud a refait surface, elle devrait être réalisée dans les prochaines années.

Toutefois, une contrainte assez importante a émergé de la décision du gouvernement d'émettre un décret pour le tronçon sud en zone agricole. En effet, le nouveau tracé impliquait que le trafic devait emprunter l'autoroute A-15 depuis la route 132 et reprendre ensuite le nouveau tronçon de l'A-30 (figure 4.11). L'axe régional « route 132 – autoroute 30 » se trouvait conséquemment à être discontinu sur une petite partie du tronçon. L'Association du camionnage du Québec a été le premier acteur à révéler publiquement cette complication, car les camions en transit auraient dès lors dû emprunter deux échangeurs et un court tronçon de l'autoroute 15 uniquement pour traverser cette portion de la Rive-Sud de Montréal. Cette situation impliquait des problèmes de sécurité et le MTQ devait planifier un tronçon supplémentaire de l'A-30 à l'est de l'autoroute 15 dans le but de créer une certaine continuité.

Figure 4.10 : Localisation du projet analysé au sein du grand projet de l'autoroute 30 (Source : MTQ)

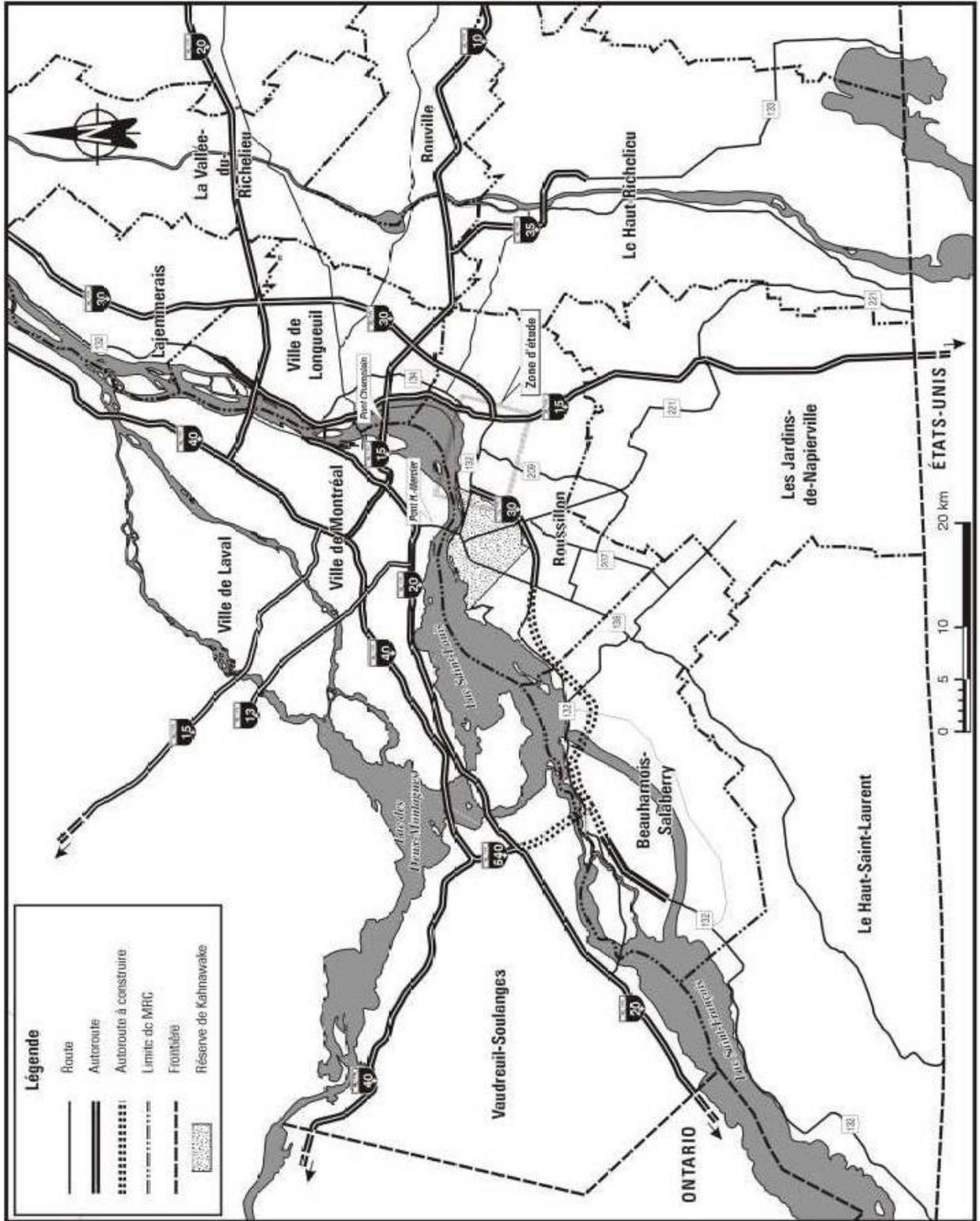


Figure 4.11 : Tracé détaillé du projet de l'autoroute 30, avec les deux scénarios proposés. (Source : MTO)

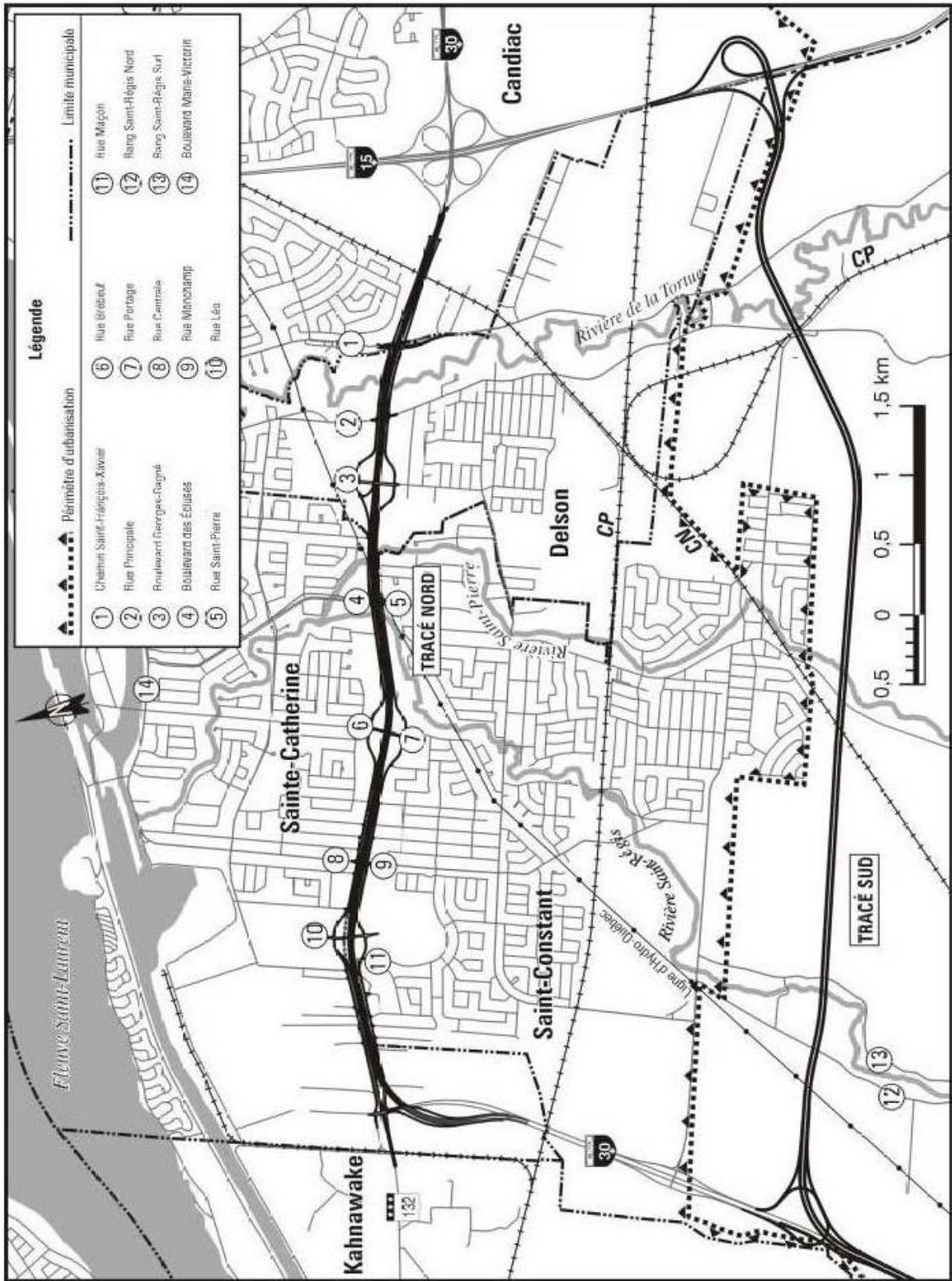




Figure 4.12 : Illustration du projet de l'autoroute 30 en tranchée dans la portion urbaine
(Source : MTQ)

Comme ce nouveau tronçon était assez important pour être assujéti à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement, le MTQ devait produire à nouveau une étude d'impact et certains acteurs ont réclamé des audiences publiques sur le projet. Ce nouveau passage au BAPE en 2005 a créé quelques remous, car le fait que le tronçon précédent de l'A-30 soit déjà autorisé contraignait fortement le débat. Beaucoup d'acteurs présents aux audiences (avec un dépôt record de quelques 252 mémoires, dont la majorité contre le projet) participaient pour s'opposer au choix du tracé en zone agricole, alors que ce n'était pas l'objet de la procédure. Une contrainte a également opposé au MTQ des acteurs qui n'étaient pas nécessairement contre le nouveau tronçon, mais souhaitaient un tracé différent qui profitait au développement urbain d'une zone tout près de l'échangeur avec l'autoroute 15. Cette opposition regroupait surtout les municipalités et MRC de la région. Le BAPE a finalement rejeté ces oppositions pour appuyer le tracé du MTQ en décembre 2005. À ce jour, un décret du gouvernement a suivi en 2006, autorisant presque intégralement la configuration proposée par le MTQ.

4.4.2. Un consensus sur la justification du projet, un conflit sur le tracé

Le tronçon de l'autoroute 30 analysé ici est généralement fortement réclamé par les populations de cette région de Montréal et celles qui longent l'axe de la route 132. Contrairement aux projets de Notre-Dame et McConnell, le projet servirait la circulation régionale mais également le trafic interne à la Rive-Sud et sa justification s'inscrit davantage à diverses échelles. L'acceptabilité sociale de l'autoroute 30 se posait surtout concernant le choix du tracé (et donc de qui sera affecté), plutôt qu'en ce qui a trait à la réalisation ou non de l'équipement.

« La 30 tout le monde la veut, on n'a pas à la justifier. On n'a qu'à aller sur la 132 pour s'apercevoir qu'on a besoin de quelque chose d'autre. Le problème c'est qu'il y a un désaccord sur le tracé, non sur le projet. Le public est divisé. Ça donne une couleur vraiment politique : dépendamment de où tu viens tu t'opposes ou non à un tracé. C'est un projet controversé non pas dans sa justification mais dans sa localisation. » (MTQMTR-1)

La composition des acteurs en présence dans le débat s'en trouve affectée. Tous ou presque sont d'accord pour réaliser l'axe, alors que le conflit touche surtout à la localisation de l'infrastructure : la configuration avancée par le MTQ d'une tranchée en milieu urbain dans l'axe de la route 132, ou une autoroute standard au sud à travers la zone agricole.

Notons d'abord que contrairement au cas de Notre-Dame, aucune expérience de participation publique n'a été organisée formellement par le MTQ en amont du projet.

Le MTQ est entré en contact avec les municipalités et MRC du territoire, avec qui les négociations ont menées à certaines modifications mineures au projet ou à des requêtes particulières.

« Les gens du milieu avaient été impliqués dans le projet depuis le début. On sait depuis longtemps que l'autoroute 30 passera dans cette zone et plus le projet avance, plus les élus locaux veulent connaître les éléments du projet et les impacts sur leur milieu. Ce que j'ai constaté c'était que leur intérêt était avant tout de régler une foule de petits problèmes liés au projet, on peut s'interroger sur ce qui les intéresse vraiment. Je ne vous cacherai pas qu'il y a avait également des chicanes de clocher, c'est trois villes qui pourraient en principe être fusionnées. Alors quand arrive le temps de se fixer sur les paramètres d'un projet, tout le monde veut le projet, mais sans les impacts négatifs. » (MTQMTR-4)

À cette étape, le conflit résidait surtout dans les rapports entre les municipalités de Saint-Constant, Sainte-Catherine, Delson et Candiac, qui ne s'entendaient pas sur le projet. Par exemple, la ville de Sainte-Catherine souhaitait un tracé en milieu agricole, mais a fini par se rallier au tracé dans l'axe de la route 132. En 1999, ces municipalités avaient d'ailleurs fait front commun en présentant au MTQ une étude réalisée par les consultants en urbanisme Daniel Gauthier & associés qui analysait les impacts du projet ainsi que les mesures d'atténuations souhaitables. Des « rencontres d'information » avec certains acteurs locaux, notamment des groupes environnementalistes, ont également été mises sur pied pour les informer sur le projet. Comme le MTQ constatait un certain consensus sur le territoire quant à la réalisation de l'autoroute 30, il n'avait pas jugé pertinent d'organiser des séances de consultation formelles, où tous les citoyens et groupes seraient conviés⁴¹.

⁴¹ L'autre tronçon à l'ouest, soit entre Châteauguay et l'autoroute 20, avait d'ailleurs fait l'objet d'audiences publiques en 1998, sans créer d'oppositions très importantes. Tandis que le tronçon à l'est avait été l'objet d'une médiation environnementale qui s'était bien déroulée pour le MTQ.

« On a rencontré également des groupes de citoyens qui étaient assez impliqués, dont des environnementalistes. L'attitude du ministère a été de ne fermer la porte à personne. Une partie importante de mon travail consistait à s'assurer que le MTQ était accessible à tous. Il y a aussi eu des acteurs qui étaient plus provinciaux, avec des intérêts qui dépassaient largement le territoire visé. » (MTQMTR-4)

Plus de 93 mémoires ont été déposés par le public lors des audiences du BAPE de 2002, dont 45 par des organisations. Très peu de groupes s'opposaient à la réalisation de l'autoroute 30 comme tel, sauf par exemple le groupe Vivre en ville, qui souhaitait des investissements dans des alternatives à l'utilisation de l'automobile et qui représentait des intérêts plus globaux⁴². Dans notre tableau d'analyse disponible en annexe, les groupes répertoriés comme opposants étaient en fait contre le tracé de l'autoroute en milieu urbain, souhaitant que le projet passe dans la zone agricole. Ce phénomène est inusité en ce qui a trait à l'ensemble des cas de projets traités, où des acteurs venaient toujours s'opposer à la justification ou à la nature du projet. Dans le cas de l'autoroute 30, même les groupes environnementalistes acceptaient la justification du projet sur la base d'un besoin de compléter la voie de contournement de Montréal.

Environ la moitié des groupes ayant participé aux audiences et déposé un mémoire se sont affichés pour le tracé dans l'axe de la route 132 (24 sur 45). Ces supporteurs peuvent être divisés en deux grands groupes. D'abord les sept acteurs locaux, la plupart des commerçants d'assez grandes surfaces qui appuyaient un projet générateur de clientèle, tout en réclamant certains aménagements particuliers (sorties d'autoroute, visibilité, etc.)⁴³. Le deuxième groupe était composé majoritairement d'acteurs régionaux associatifs et de représentants politiques ou institutionnels, tels

⁴² Ce groupe a également participé aux audiences sur Notre-Dame et Du Vallon, toujours avec le même argumentaire global.

⁴³ Métro Richelieu, Centre d'achats First Pro et Mosti font notamment partie de ces acteurs riverains appuyant le projet.

des associations de gens d'affaires, municipalités, MRC, groupes de pression pour la réalisation du projet, etc. Ces derniers calquaient globalement l'argumentaire du MTQ, et se sont déplacés lors des audiences car ils attendaient depuis longtemps le projet, ou parce que des intérêts d'affaires et économiques étaient en jeu. Se joignaient à eux des acteurs qui étaient présents avant tout pour tenter d'empêcher le BAPE de conclure que le tracé sud en milieu agricole était souhaitable : essentiellement l'UPA et certains agriculteurs du secteur sud. Certains de ces acteurs ont profité également des audiences pour réclamer des mesures d'atténuations supplémentaires afin de réduire les impacts dans le milieu urbain. L'axe de la 132 étant déjà exproprié par le MTQ depuis longtemps, plusieurs ont fait valoir qu'il serait inutile de passer par le secteur sud.

Les opposants au projet représentaient quant à eux un groupe plus homogène, composé de riverains de la route 132, dont les plus actifs étaient les commerçants touchés par le projet. Certains étaient regroupés au sein du Comité de l'autoroute 30 Sud, qui avait déposé au BAPE une pétition de plus de 14 000 noms en faveur du tracé sud. Trois groupes régionaux et globaux s'opposaient également au projet, pour des raisons liées à la protection de l'environnement : protection des trois rivières traversées par le projet, des habitats naturels et des boisés, etc. Finalement, seuls les étudiants du Cégep André-Laurendeau et Vivre en ville s'opposaient au projet dans sa justification, lui préférant des initiatives plus « durables » : développement du transport collectif, tramway, infrastructure mieux adaptée au milieu urbain, etc. Ce sont surtout les premiers qui ont occupé le devant de la scène lors des audiences du BAPE. Ils affirmaient d'abord en majorité que le tracé sud était préférable au plan des impacts sur l'environnement. Le tracé en milieu urbain créerait selon eux plus de pollution atmosphérique et des problèmes de bruit supplémentaires. Ces conséquences, surtout dues à l'augmentation du trafic lourd, affecteraient la qualité de vie des riverains. Ils s'inquiétaient également des conséquences au plan de la sécurité. Les commerçants, quant à eux, avançaient qu'ils allaient être surtout touchés par la période de construction, qui entraînerait une baisse de la clientèle et ainsi une

dévalorisation de leur propriété. Finalement, plusieurs opposants ont fait valoir l'effet de la tranchée sur l'environnement urbain, qui créerait une coupure entre les quartiers et entraînerait une perte de visibilité pour les commerces. Pour ces acteurs, la réalisation du tronçon en milieu rural impliquait aussi une conséquence intéressante, soit « *deux routes pour le prix d'une* », car le scénario sud prévoyait en effet la transformation de la route 132 en boulevard urbain.

4.4.3. *Le projet à travers la procédure*

Les phases amont

Le projet de l'autoroute 30, en tant que voie de contournement de Montréal, date de plusieurs décennies. En 1985, le MTQ réalisait une étude afin de compléter le « *tronçon de l'autoroute 15 à la réserve de Kahnawake* », soit l'équivalent du tronçon analysé ici et qui a fait l'objet d'audiences du BAPE en 2002⁴⁴. Le rapport a jeté les bases de l'ensemble de l'argumentaire et de la configuration du projet pour les années à venir. D'abord, le MTQ faisait le constat que la route 132 était utilisée à pleine capacité, congestionnée et non sécuritaire ; elle ne pouvait plus jouer son rôle de voie de transit régionale selon le promoteur. Un projet d'augmentation de la capacité était nécessaire afin d'améliorer l'adéquation entre les différents types de trafic (camionnage, transit, desserte locale, etc.). Notons qu'à l'époque, le MTQ n'insistait pas encore sur l'objectif de réaliser l'autoroute 30 afin de contourner Montréal. Les deux scénarios qui ont été proposés par l'étude étaient presque identiques à ceux de 2002 : tracé à quatre voies en zone urbaine dans l'emprise de la

⁴⁴ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Proposition d'aménagement. Autoroute 30 : Tronçon de l'autoroute 15 à la réserve de Kahnawake*, 1985.

route 132 ou tracé en zone agricole avec deux échangeurs aux extrémités du tronçon. Le MTQ affirmait que le tracé urbain était préférable, car le tracé sud était plus long et moins attractif pour attirer le trafic de transit. La configuration est celle d'une autoroute urbaine : deux voies dans chaque direction, voies de desserte, quatre carrefours avec le réseau local et trois ponts enjambant les rivières Saint-Régis, Saint-Pierre et de la Tortue. Des écrans anti-bruits étaient également prévus le long de l'axe.

Plutôt occupé à tergiverser avec le gouvernement fédéral au sujet du tronçon ouest, le MTQ a tardé à mettre de l'avant le projet entre Sainte-Catherine et l'autoroute 15. En 1991, une « étude de justification » des consultants SNC Lavallin mandatée par le MTQ était déposée mais traitait de l'ensemble du corridor entre l'autoroute 10 et 20⁴⁵. L'étude reprenait exactement la justification de 1985, tout en insistant sur le développement du territoire : contrer l'isolement de certaines parties du territoire, favoriser l'accessibilité aux services pour les citoyens, favoriser le développement économique de la région, etc. Mais surtout, l'analyse affirmait que le projet était indispensable, car le réseau ne pourrait suffire à la demande future vu le développement résidentiel et commercial. Des problèmes de sécurité importants étaient donc à prévoir. L'avis de projet déposé par le MTQ en 1993 était entièrement basé sur cette dernière étude. Cependant, il insistait sur la nécessité de compléter une voie de contournement de Montréal, élément qui deviendra dès lors le principal argument en faveur du projet et auquel la plupart des acteurs du territoire ont adhéré. La configuration du projet est demeurée la même qu'en 1985, avec quelques modifications : axe à quatre ou six voies et six carrefours avec le réseau local.

⁴⁵ LAVALIN ENVIRONNEMENT, *Prolongement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 10 à Brossard et l'autoroute 20 dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges : Étude d'impact sur l'environnement et justification* », janvier 1991.

L'évaluation environnementale et le BAPE

Ce n'est qu'en 2001 que le MTQ a déposé son étude d'impact finale sur le projet. Si cette dernière reprenait exactement la justification déjà développée dans les études précédentes, le projet était maintenant situé par le promoteur au sein d'un rapport d'échelles différent. La justification visait davantage à solutionner des problèmes locaux : améliorer les liens entre les zones urbaines au nord et au sud de l'emprise, améliorer les conditions de circulation pour les habitants du secteur, hausser la qualité de vie par une desserte mieux adaptée aux types de trafic, etc. Le MTQ affirmait également que le projet était réclamé par le milieu depuis longtemps et qu'il s'appuyait sur un support local important. D'autre part, l'argumentaire devenait beaucoup plus régional et même provincial ; le projet était présenté comme nécessaire à la fois pour les habitants de la région, mais également pour le développement économique de l'agglomération de Montréal et du Québec. En résumé, compléter cette voie de contournement aurait désengorgé les ponts menant à l'île de Montréal. Rappelons qu'en janvier 2000, une controverse avait éclaté au sujet du réel impact de cette voie de contournement sur le camionnage. Alors que la Société des ponts fédéraux avait déposé un projet de tramway reliant Montréal à la Rive-Sud et une étude de Roche Deluc, plusieurs professionnels et spécialistes du transport contestaient l'utilité de l'autoroute 30 comme voie de contournement⁴⁶.

Les scénarios présentés dans l'étude d'impact opposaient toujours le tracé urbain au tracé rural. Fait important, le tronçon urbain serait maintenant encaissé sur une importante section, ajout apporté par un addenda à l'étude d'impact. L'encaissement est jugé plus apte à réduire les impacts dans le milieu urbain, et suit les nombreuses discussions et requêtes des municipalités le long du tracé. Le scénario rural a été

⁴⁶ S'appuyant sur les chiffres du MTQ affirmant que 93% des camions qui franchissent les ponts de Montréal ont des livraisons à faire dans l'île, un fonctionnaire avait notamment affirmé que la voie de contournement réduirait de seulement quelques centaines le nombre de camions sur les ponts. Voir NOEL, A., « Un fonctionnaire fédéral veut régler les problèmes de circulation à Montréal », La Presse, 14 janvier 2000.

également modifié et proposait dès lors de transformer la route 132 en boulevard urbain. Le maître d'ouvrage jugeait le scénario urbain plus intéressant car présentant moins d'impacts sur le milieu, même s'il affirmait que le bruit et la pollution auraient sensiblement augmenté vu la hausse de la circulation. Mais ce qui motivait le plus le MTQ à passer au nord, c'était la Loi sur la protection du territoire agricole, qui stipule que lors d'un projet routier, si un scénario alternatif permet d'éviter des zones agricoles, le MTQ doit adopter ce dernier.

« Le MTQ privilégie toujours des axes existants, en élargissant des emprises. On a déjà à l'époque élargie la route 132, avec une bonne capacité, mais actuellement ça ne peut plus faire l'affaire, elle est dangereuse à cause des virages à gauche. Il faut également regarder les exigences de la loi de la CPTAQ. Ce que la loi dit c'est qu'à partir du moment où un tracé alternatif existe, il est interdit de passer dans le territoire agricole. On n'avait donc pas à comparer les deux tracés de manière détaillée. On gère des deniers publics, alors on n'avait pas l'intention d'investir des millions de dollars pour analyser le tracé sud dans les terres agricoles. Avoir fait l'inverse, on aurait été pointé du doigt par les groupes environnementalistes et l'UPA, comme c'est le cas avec le tronçon Jean-Leman. J'ai senti tout le long qu'il y avait une balance de chicane politique non réglée au niveau municipal. Certains reprenaient leur revanche face à d'autres en utilisant la tribune du BAPE. » (MTQMTR-5)

Profitant des appuis locaux et régionaux importants, le MTQ était confiant par rapport au déroulement des audiences du BAPE. Les différents avis des ministères sur l'étude d'impact laissaient pourtant présager certains problèmes. On y exigeait d'abord des ajouts approfondissant certaines questions sensibles liées à l'environnement : caractérisation des rivières, inventaire de la faune avienne trop sommaire, impacts sur les eaux souterraines et de ruissellement, dangers liés au transport des matières dangereuses, inventaire sur le bruit incomplet, etc. Mais on y doutait également de la nécessité de réaliser un tronçon de cette ampleur dans l'axe de l'actuelle route 132.

Cette dernière question est devenue le fer de lance d'une opposition qui a émergé rapidement et qui s'est positionnée pour le tronçon rural. Le dépôt d'une pétition de 14 000 noms contre le projet a été l'événement marquant des audiences, plusieurs affirmant qu'elle a beaucoup influencé le rapport final du BAPE⁴⁷. Les audiences ont donc opposé les deux tracés différents et leurs supporteurs respectifs.

« Ont aurait dû mieux cibler certains groupes, notamment les agriculteurs. Il aurait fallu être plus actif avec eux, mais également avec les opposants qui avaient entamé la pétition de 14000 noms, surtout les commerçants. On aurait du être plus actif également avec la chambre de commerce et les inviter. Peu avant le début des audiences, nous avons constaté qu'il y avait des pans du dossier qui n'était pas prêts ou pas suffisamment documentés pour aller en audiences. Ces éléments représentent des morceaux de casse-tête, et il faut attention pour qu'il y ait le minimum de failles entre eux. »
(MTQMTR-4)

Le rapport du BAPE a appuyé l'argumentaire du MTQ concernant la nécessité de réaliser l'autoroute 30 et la voie de contournement de Montréal. Cependant il appuyait plutôt le tracé sud en zone agricole, jugé préférable au plan des impacts. D'abord, la commission contestait les chiffres du MTQ attestant que le tracé sud attirerait moins de trafic de transit. Selon elle le tracé rural permettait de mieux séparer les différents types de trafic (local au nord sur la route 132, transit au sud sur la nouvelle autoroute 30). D'autant plus que selon le BAPE le tracé nord encaissé entraînerait un effet de coupure dans le milieu urbain, serait plus problématique au plan de la sécurité et aurait des impacts plus importants pour les populations riveraines (bruit, pollution, baisse de l'activité commerciale, etc.).

⁴⁷ Selon une source au MTQ, les commerçants avaient surtout des craintes concernant la période de construction. Le MTQ de son côté ne souhaitait pas les dédommager, mais s'il l'avait fait peut-être que le déroulement et la conclusion des audiences auraient été fort différents. D'autant plus que selon lui, les auteurs de la pétition avaient usé d'approches douteuses : « ils disaient aux gens que c'était une « pétition pour la 30 », d'accord mais sans dire que c'était pour la 30 sur le tracé agricole ! ».

« Nous construisons des routes pour collecter du trafic. Et quand on regarde le DJMA⁴⁸ et qu'on compare avec le tracé, ça ne faisait aucun sens d'aller au sud. Les impacts urbains ont été exagérés au BAPE. Dire qu'il n'y avait pas assez de traverses et qu'on scindait le milieu... Allez voir actuellement la route 132, c'est déjà une barrière psychologique importante et le boulevard urbain ne va rien régler. »
(MTQMTR-4)

En ce sens, le BAPE reprenait globalement l'argumentaire des opposants au tracé urbain. Finalement, le BAPE a réclamé une série de mesures visant une meilleure intégration de l'équipement : augmentation de l'offre en transport collectif, utilisation des terrains excédentaires comme espaces verts, mise en valeur des zones naturelles, interdiction de l'affichage commercial le long du tracé rural et mesures d'intégration visuelle de l'infrastructure. En complément, le BAPE affirmait que la transformation de la route 132 en boulevard urbain permettrait d'améliorer la desserte en transport collectif dans la région, avec notamment la possibilité d'y implanter un lien ferroviaire éventuellement.

L'analyse environnementale du MENVIQ, déposée six mois plus tard en décembre 2002, est venue contredire fortement le rapport du BAPE. Elle jugeait les impacts sur le milieu acceptables, bien que la qualité de vie puisse être affectée dans la zone urbaine. Mais la protection du milieu agricole faisait pencher le MENVIQ vers le tracé urbain, les impacts étant selon lui inférieurs.

⁴⁸ Le « débit journalier moyen annuel », donc le nombre de voitures qui circulent sur le tronçon en une journée, sur la base de données annualisées.

Le décret final

Le revirement du MENVIQ face aux recommandations du BAPE a été confirmé par l'adoption par le gouvernement du décret autorisant le projet en février 2003. Malgré le tollé suscité par le choix du tracé nord, le gouvernement du Parti québécois a décidé de favoriser la protection du secteur agricole. Le décret reprenait tel quel le projet présenté aux BAPE, avec des conditions relatives aux mesures d'atténuations. Mais la campagne électorale en vue des élections d'avril 2003 envisageait un débat au sujet du tracé entre les deux partis dans la course. Le Parti libéral s'était déjà engagé, s'il était élu, à modifier le décret afin de réaliser le tronçon en milieu rural. Cette confrontation s'est transposée au niveau local, où les candidats se sont affrontés sur le terrain des municipalités afin de conquérir les appuis locaux selon les intérêts relatifs au tracé. Élu le 20 mai, le Parti libéral a modifié tel que prévu le décret l'année suivante en faveur du tracé rural. Entretemps, le nouveau gouvernement s'était chargé de justifier ce changement, une nouvelle étude affirmait en ce sens que les coûts du tracé urbain avaient été sous-évalués et étaient de l'ordre de 280 millions de dollars (comparativement aux 178 millions annoncés lors des audiences du BAPE).

4.4.4. Le projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac et à Saint-Philippe

Suite au deuxième décret, un important événement a modifié le projet et a mené à l'ajout d'un tronçon puis à de nouvelles audiences du BAPE. Comme l'illustre bien la carte du projet (figure 4.11), le tracé sud entraînait une coupure dans l'axe de l'autoroute 30, les véhicules devant franchir une partie de l'autoroute 15 entre les deux tronçons. Les complications que posait cette configuration ont été soulevées par l'Association du camionnage du Québec et par certains autres acteurs, qui y voyaient

un problème important au niveau de la continuité et de la sécurité. Le MTQ a par la suite décidé de prolonger l'autoroute 30 en continuité en rejoignant directement l'autre tronçon de l'autoroute 30 sans passer par l'autoroute 15 (figure 4.13). Mais cela entraînait en conséquence l'isolement de davantage de terres agricoles, pour un projet qui n'avait pas été présenté tel quel au BAPE en 2002⁴⁹. Comme ce nouveau tronçon était assujéti à la procédure d'évaluation des impacts, une étude d'impact a été déposée puis des requêtes ont mené à de nouvelles audiences du BAPE en 2005.

Les forces en présence

Ce mandat a mis le BAPE dans une position inconfortable, puisque le projet se justifiait de lui-même parce que sa contrepartie à l'ouest faisait déjà l'objet d'un décret. C'est le résultat d'une approche par tronçon, intentionnelle ou non, qui dans ce cas précis confrontait la procédure face à ses propres limites. Conséquemment, le débat mené dans les audiences peut être perçu comme une continuité du débat sur le tronçon ouest, alors que cela ne relevait plus du mandat de la commission. Si dans les audiences précédentes les partisans du tracé urbain ou riverains des terres agricoles s'étaient peu ou pas du tout déplacés, croyant le projet bien accepté, ils ont participé massivement lors des audiences sur le tracé Jean-Leman dans l'unique but de faire modifier le tracé dans l'axe de la route 132 en milieu urbain. La commission a fait face à une situation paradoxale, jonglant entre le débat sur le tronçon à l'étude et l'opposition à un projet déjà débattu auparavant.

⁴⁹ Fait impossible à vérifier, certains acteurs impliqués dans le projet ont avancé que ce tronçon supplémentaire était bien connu des autorités du MTQ, qui tardaient à le divulguer pour ne pas compromettre le projet. Mais selon nos sources, le tronçon Jean-Leman n'était pas du tout prévu à l'origine, le tracé sud n'ayant pas fait l'objet d'une planification détaillée avant les audiences de 2002. C'est avec la venue du nouveau gouvernement du Parti libéral et le choix de passer au sud, que le MTQ a pu détailler l'option et s'est rendu compte de la nécessité de cet ajout. L'argument de ces acteurs apparaît donc peu plausible, d'autant plus qu'aux audiences de 2002 la divulgation du tronçon supplémentaire, isolant davantage de terres agricoles, aurait pu servir d'argument majeur en faveur du tronçon urbain face au BAPE.

« Ce projet témoigne d'une grande faiblesse du BAPE. La procédure demande de faire des scénarios, avec l'analyse détaillée de l'option préférentielle seulement. Mais quand le BAPE demande d'aller au sud dans ce cas, il y a un problème éthique et méthodologique. Les données ne sont pas disponibles, on ne peut comparer vraiment les options, et les acteurs en présence varient selon le choix préconisé dès le départ... Pour le tronçon Jean-Leman, les gens sont venus pour dire de passer au nord, mais au départ on ne savait pas qu'il y aurait ce tronçon en plus. » (ANONYME-2)

Mais le projet Jean-Leman soulevait également un nouveau débat, qui portait sur la variante à choisir au sein de ce nouveau tronçon. Quatre tracés étaient présentés par le MTQ (figure 4.13) : un tracé ouest qui passait dans la zone blanche vouée au développement urbain, un tracé recommandé qui s'insérait légèrement à l'est de cette zone, un tracé préliminaire qui passait complètement en zone agricole et un tracé proposé par la Ville de Candiac qui traversait le milieu agricole encore plus à l'est. Le débat mettait en confrontation les tenants de deux de ces tracés : celui recommandé par le MTQ et celui de la Ville de Candiac. Le premier était un compromis entre la protection de la zone agricole et le développement de la zone à urbaniser de Candiac, tandis que le second visait à élargir éventuellement cette zone blanche au profit de la municipalité. La stratégie de la ville de Candiac et de ses supporteurs (autres municipalités et MRC) était la suivante : en implantant le tronçon le plus possible en zone agricole, l'infrastructure allait isoler certaines de ces terres qui pourraient éventuellement être développées. Le MTQ était coincé entre deux feux : celui des agriculteurs avec lesquels il était déjà en conflit sur le tracé ouest, mais également avec les partisans du tronçon de Candiac.

Avec la participation massive des opposants au tracé rural du projet précédent, un nombre record de 252 mémoires a été déposé aux audiences, majoritairement par des individus. En une stratégie courante lors d'audiences, plusieurs de ces individus

provenaient de groupes organisés (par exemple l'UPA) mais avaient déposé tout de même des mémoires en leur nom pour multiplier l'apparence de rejet du public. Parmi les 30 mémoires de groupes répertoriés, seulement quatre appuyaient le projet tel que présenté par le MTQ, soit une association de résidants, la Chambre de commerce de la Rive-Sud, le Comité pour l'autoroute 30 et le ministère de l'Agriculture. Excluant le premier groupe qui avait des revendications plutôt locales, l'argument principal de ces acteurs était de finaliser la voie de contournement de Montréal. L'intérêt était surtout économique et axé sur le développement de la région.

Les opposants pouvaient être divisés en deux grands groupes, mais les représentations véhiculées se confondaient souvent, par l'adoption de stratégies particulière de la part de certains acteurs. Le premier groupe était composé des agriculteurs, de l'UPA et de riverains du projet. Ces derniers étaient pour le tracé urbain lors des audiences précédentes et souhaitent faire modifier la décision d'implanter l'infrastructure en milieu agricole. Certains groupes environnementalistes se sont joints également à eux. Le discours de ces acteurs était avant tout axé sur la protection du milieu agricole, mais également du patrimoine naturel du secteur. Plusieurs avançaient que le BAPE devait réévaluer le projet dans son ensemble, puisque les audiences précédentes traitaient en détail du tracé urbain et non de celui qui a finalement été retenu. Finalement, les mémoires témoignaient souvent d'un soi-disant non respect du développement durable de la part du MTQ, se servant d'enjeux plus globaux pour contester le tracé.

Le deuxième groupe d'opposants était composé majoritairement de supporteurs du tracé proposé par la Ville de Candiac. Une grande proportion des municipalités du territoire et quelques MRC en faisaient partie, ayant un intérêt économique ou électoral dans le développement de la zone près de l'échangeur. À ces derniers se sont joint des investisseurs impliqués dans le secteur, ou des regroupements d'affaires. Ces acteurs affirmaient que le tracé proposé par le MTQ nuirait au développement économique de la région, en empêchant l'urbanisation d'une zone stratégique. Plusieurs affirmaient que le projet favorisait Montréal au détriment de la région et qu'il ne résultait pas d'une concertation avec le milieu. Parfois, certains mémoires n'hésitaient pas à référer à des enjeux plus globaux pour confronter le MTQ, c'est ainsi que certains diront que l'initiative allait à l'encontre du développement durable car elle nuisait au développement de la région. Finalement, vu la gare de train de banlieue projetée près du secteur à urbaniser, certains prétendaient que le projet du MTQ pourrait nuire à la desserte en transport collectif dans le secteur.

Le projet à travers la procédure

Comme le tronçon ouest était déjà autorisé, le MTQ a réalisé très rapidement la planification du tronçon Jean-Leman. L'avis de projet déposé en juin 2004 et l'étude d'impact de novembre 2004 étaient pratiquement identiques en ce qui concerne la justification. Elle était d'abord posée par la nécessité de créer une voie de contournement à Montréal. Comme ce nouveau tronçon était essentiel à la réalisation du tronçon ouest, il devenait indispensable à ce niveau. Parmi les tracés comparés précédemment, le MTQ avait cru nécessaire suite à la requête de la Ville de Candiac d'analyser un tracé complètement hors de la zone à développer. Le promoteur en a toutefois conclu que le tracé recommandé consistait en un bon compromis et aurait moins d'impacts sur le milieu agricole. Le projet promettait également une voie de

desserte en lien avec le rang Saint-André, des buttes antibruit, de mêmes que certaines mesures de renaturalisation et de préservation des terres agricoles.

« Au départ on voulait avec la 30 au sud orienter le trafic vers l'échangeur A-15/route 132. Quand on a eu le décret, on a commencé à se rendre compte que sur la 15 ça ne passait pas, on allait dépasser la capacité de l'échangeur 15/132. C'est celle présentée au BAPE et recommandée par ce dernier et en même temps à laquelle tout le monde s'opposait. L'UPA par principe ne voulait pas qu'on prenne plus de terres agricoles et voulait qu'on passe par la 15. Les citoyens de Saint-Constant et la majorité des intervenants contre, eux questionnaient la 30 au Sud et s'opposaient par principe à Jean-Leman. Et les municipalités et MRC sont venues eux se battre pour un tracé qui venait beaucoup plus loin dans les terres agricoles. Pour une raison évidente : tout ce qui aurait été inclus entre le tracé et la zone blanche aurait été éventuellement vouée au développement. »
(MTQMTL-6)

Un ensemble d'ajouts au projet proviennent donc de certaines requêtes des acteurs locaux. Lors des discussions avec la Ville de Candiac, cette dernière avait fait valoir que deux projet importants pourraient être compromis par le tracé du MTQ : une nouvelle plate-forme logistique intermodale projetée près de l'échangeur A15/A/30 et un studio de cinéma tout près vers l'est. Les acteurs supportant la Ville de Candiac ont beaucoup utilisé ces projets hypothétiques lors des audiences pour tenter de faire pencher la commission vers un tracé plus à l'est. Cependant, quelques acteurs rencontrés ont fait valoir que ces projets étaient peu avancés et tombaient étrangement « à point » pour permettre d'influer sur le tracé et ensuite dézoner davantage de terres agricoles. Vu le déclin de la production de cinéma à Montréal, il était peu probable que le projet de studio se réalise à moyen terme. Les partisans du tracé de la Ville de Candiac ont joué très fort sur ce point en audiences, mais ont perdu en crédibilité face à la commission qui n'a jamais réellement cru en ces projets.

Les audiences ont été monopolisées par deux groupes, prenant plutôt la forme de séances de défense d'intérêts qui dépassaient dans certains cas le mandat de la commission. Le président de la commission à maintes fois dû rappeler des individus à l'ordre, certains venant avant tout discuter du projet déjà autorisé à l'ouest. Mais un autre problème est intervenu : la commission a retenu comme experts des employés de municipalités et MRC qui s'étaient prononcées contre le tracé du MTQ⁵⁰. Cela a créé beaucoup de confusion et des séances endiablées, le promoteur reprochant au président de la commission BAPE ce double jeu des experts appelés à témoigner.

Malgré ces problèmes rencontrés, le rapport du BAPE comme l'analyse environnementale étaient assez positifs concernant le projet. Le BAPE approuvait entièrement la nécessité de compléter cet axe, en affirmant que le tracé du MTQ était le plus apte à protéger les terres agricoles tout en laissant une place au développement de Candiac. Le rapport précisait toutefois que le MTQ devait retirer les voies de service et envisager plutôt un viaduc pour sauvegarder la continuité entre le boulevard Jean-Leman et le rang Saint-André. Cet ajout priverait notamment ce secteur d'une entrée d'autoroute. Si l'analyse environnementale approuvait également le projet, elle émettait toutefois des réserves sur le traitement de l'ensemble du projet de l'autoroute 30. Le MENVIQ critiquait l'approche par tronçons adoptée par le MTQ, qui rendait difficile l'analyse des impacts plus globaux causés par l'ensemble de l'axe de l'autoroute 30. Il demandait également au MTQ de réaliser un suivi des conditions de mobilité dans l'axe entre la route 132 et l'autoroute 30, pour comprendre comment celle-ci va se modifier dans les années suivant la construction. Le décret publié par le gouvernement en 2006 a intégré ces nouveaux éléments, tout en étant conforme aux projets et tracé proposé par le MTQ.

⁵⁰ Lors d'audiences, le BAPE peut appeler à témoigner certains experts, la plupart du temps issus d'instances publiques (ministères ou municipalités par exemple). Dans le cas de ces audiences sur le tronçon Jean-Leman, ces experts travaillaient à la fois pour l'argumentaire de leur institution s'opposant au projet, mais également pour contribuer aux travaux de la commission de manière soi-disant objective.

4.5. Le prolongement de l'axe du Vallon à Québec

4.5.1. Un projet qui se veut intégré et collaboratif

Le prolongement de l'axe du Vallon à Québec est un projet de longue date, qui devait faire partie de l'implantation d'un vaste réseau autoroutier dans les années 1960 et 1970. La carte (figure 4.14) représentant le projet montre à l'aide d'un encart sa localisation au sein du réseau; il s'agit d'un maillon manquant de ce dernier. Québec, avec 500 000 habitants, possède un réseau autoroutier très développé pour sa taille. Toutefois, à l'instar de la région de Montréal, le ministère de la Voirie qui s'occupait à l'époque du développement du réseau autoroutier a dû mettre un frein aux implantations prévues⁵¹. Le gouvernement avait cependant déjà procédé à une grande partie des expropriations nécessaires, ce qui laissait pendant de nombreuses années des terrains inexploités au cœur de la région de Québec. Les gouvernements qui se sont succédé ont également souvent utilisé le projet à des fins électoralistes, promettant à une population excédée par la congestion routière et les impacts négatifs qui en découlaient de remédier à la situation. Il faut préciser que compte tenu de la constitution du réseau routier de Québec et du mode de vie principalement axé sur l'automobile qui prévaut en sa banlieue, le présent projet était surtout réclamé et soutenu par les populations riveraine et régionale⁵².

⁵¹ L'analyse de l'histoire du MTQ nous a permis au chapitre 2 de faire ressortir trois principales causes de cette suspension du développement routier : une crise des finances publiques, un nouveau cadre réglementaire en matière d'environnement mais également une montée des oppositions face aux projets. Dans le cas de Québec, la première cause serait la plus importante pour l'abandon du projet du Vallon.

⁵² Comparativement à Montréal, Québec présente un étalement urbain beaucoup plus important par rapport à sa population, qui est sept fois inférieure à celle de la métropole. Montréal possède des quartiers centraux assez denses et un centre-ville très attractif au plan régional, ce qui lui confère des avantages pour la desserte en transport collectif par rapport à Québec.

Des années 1960 à la fin des années 1980, le MTQ a toujours mis l'achèvement de l'axe du Vallon au centre de ses priorités. En 1989, le contexte financier était désormais favorable et le MTQ a commandé une étude de circulation à une firme privée pour dresser un portrait des déplacements dans le secteur et suggérer des solutions pour l'axe. Le rapport (Piette et al., 1989) affirmait que le réseau était inefficace, ce qui entraînait des problèmes de congestion dans la région. La conclusion de la comparaison entre les deux scénarios confirmait l'orientation de départ du MTQ : le boulevard était préférable au plan de l'insertion et des impacts sonores, mais seule l'autoroute pouvait remédier aux problèmes de l'axe en offrant une desserte efficace. Le MTQ a manifesté publiquement son intention de compléter le projet par une autoroute à six voies en 1992.

L'opposition n'a pas tardé pas à se manifester, d'abord de la part de la Ville de Québec, qui réclamait un boulevard urbain dans l'axe. Selon la municipalité, il fallait sortir de la vision autoroutière pour Québec et planifier des voies plus conviviales et liées à des transports collectifs efficaces⁵³. D'autant plus que la municipalité prévoyait le développement du secteur Lebourgneuf, vaste territoire peu accessible jusqu'à maintenant. Face au projet, une coalition de groupes écologistes s'est également mise en place, s'opposant au projet sur la base d'arguments d'intérêts plus régionaux ou même globaux. Mais le projet n'était pas sans supporters, dont l'Association des comités de citoyens pour le prolongement de l'autoroute du Vallon. C'est cependant l'opposition entre le MTQ et la Ville de Québec qui a marqué les années suivantes, les deux administrations s'étant engagées dans une série de négociations et un bras de fer médiatique.

Après une succession de ministres des Transports pendant une décennie, la Ville de Québec et le gouvernement en sont venus à un accord présenté sous la forme d'une

⁵³ Le Soleil, 9 juin 1992.

entente officielle en 2001⁵⁴. Cette dernière prévoyait la réalisation de l'axe en boulevard urbain, et ce, en partenariat entre les deux administrations, une initiative en collaboration inédite pour le MTQ (MTQ et Ville de Québec, 2001). Le fait de réaliser le projet conjointement coïncidait avec les problèmes rencontrés par le MTQ lors du projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal. Le MTQ cédait donc sur le concept de la Ville de Québec, et ce, sans que ce scénario ne soit validé par des études techniques.

4.5.2. Un débat qui oppose acteurs locaux et groupes environnementalistes

La demande pour le projet de prolongement de l'axe du Vallon était en partie une requête de citoyens de la région ou des secteurs limitrophes de l'axe. Conséquemment, les audiences ne se sont pas déroulées selon une opposition entre promoteur et citoyens riverains. D'ailleurs, les riverains étaient assez peu présents dans l'opposition et plus nombreux chez les supporteurs. La lecture du projet selon le syndrome « *pas dans ma cour* » ou NIMBY n'est donc pas appropriée ; les supporteurs comme les opposants aux projets relevaient d'intérêts très variés. Dans le cas de du Vallon, l'infrastructure était perçue comme apportant une amélioration de la rapidité des déplacements, une congestion réduite et une sécurité accrue par la baisse des débordements de circulation sur le réseau local. Pour ces riverains vivant dans un environnement suburbain principalement axé sur le transport routier, l'infrastructure était perçue comme essentielle à la qualité de vie. L'opposition, quant à elle, provenait surtout de l'extérieur, de groupes organisés s'intéressant à des enjeux globaux de transport ou d'environnement. Des groupes qui échappaient en quelque sorte au promoteur à l'amont du projet, celui-ci travaillant surtout à gagner un appui

⁵⁴ Fait important, le maire de Québec Jean-Paul L'Allier est demeuré au pouvoir pendant toute cette durée, ce qui a permis à la municipalité de faire valoir des orientations assez fortes en matière d'aménagement pendant une longue période.

local fort. L'appui de l'instance municipale concernée, la Ville de Québec, demeurait le plus essentiel.

« Il y avait une coalition en faveur de Du Vallon, on savait qu'ils allaient nous appuyer tout au long du processus. Ce prolongement était depuis longtemps un enjeu majeur et réclamé par de nombreux acteurs. Les opposants venaient en fait pour la plupart d'ailleurs, principalement de la Haute-ville, ce qui a créé d'intenses confrontations. » (VDQ-1)

Plus de 73 mémoires ont été déposés aux audiences du BAPE, dont 31 par des groupes et organisations. Une très grande polarisation des points de vue entre les acteurs locaux d'une part, et les régionaux et globaux d'autre part, était perceptible. Tous les acteurs qui s'étaient prononcés pour le projet étaient locaux (15 mémoires sur 31), tandis que l'ensemble des groupes régionaux ou d'intérêts plus globaux s'opposaient à l'initiative du MTQ et de la Ville de Québec (10 mémoires sur 31). Ce qui est marquant, ce sont les échelles de traitement et les registres mobilisés par les différents acteurs pour faire valoir leur point de vue. Les acteurs locaux n'hésitaient pas à se servir d'enjeux plus régionaux, tandis que les groupes environnementalistes ou globaux mobilisaient souvent le thème des impacts locaux du projet pour s'y opposer.

Les supporteurs regroupaient majoritairement des groupes de citoyens du secteur. Leur argumentaire s'appuyait d'abord sur les bénéfices qu'ils en avaient à tirer comme riverains de l'axe : réduction de la circulation de transit et déplacements facilités tout en permettant le développement du transport collectif. La protection et la mise en valeur des sites sensibles (parc de l'Escarpement et rivière du Berger) étaient également mis de l'avant. Pour certains, le développement urbain du secteur entraînerait des aménagements plus conviviaux et une qualité de vie accrue. Un groupe formé spécifiquement pour faire pression pour le prolongement de l'autoroute

était également fort actif dans le débat, soit le Comité Pro-Du Vallon. Ces acteurs jouaient sur un registre d'échelle plus grande pour appuyer le projet, en faisant valoir que le prolongement de l'axe allait réduire l'étalement urbain (en permettant un développement de zones plus au centre de l'agglomération) et la pollution (par une baisse de la congestion). Ils mobilisaient les mêmes thèmes que les opposants, mais de manière positive concernant le projet.

Parmi les opposants se trouvaient surtout des groupes écologistes, ainsi que certains groupes défendant les transports collectifs et un point de vue sur l'aménagement urbain. Les écologistes (par exemple le Conseil régional de l'environnement de la Capitale nationale) étaient très présents et revendiquaient souvent des intérêts plus globaux (développement durable, réduction de l'utilisation de l'automobile, respect de l'environnement, étalement urbain, etc.) qui s'éloignaient des stricts intérêts ou impacts locaux. Les groupes de promotion des transports alternatifs à l'automobile (Accès transports viables) et ceux qui se réclamaient d'une certaine idée de la ville (Vivre en ville) touchaient à des thèmes précis relevant de leur mission : densification du développement de la zone, axes de transport collectif, etc⁵⁵.

Des groupes écologistes régionaux s'opposaient également au projet dans le but de préserver certains attributs du secteur : protection des friches forestières et herbacées, protection du parc de l'Escarpe et de la rivière du Berger. Mais certains groupes de pression se constituaient de leur côté pour appuyer l'initiative des promoteurs. Par exemple, le Groupe de citoyens environnementalistes de Québec utilisait le même argumentaire écologiste que les opposants pour vanter les mérites du projet : le projet permettra la protection du parc de l'Escarpe, augmentera la desserte en transport collectif, limitera l'étalement urbain, etc. Ce groupe constituait une création de certains supporteurs du projet afin de contrer les attaques écologistes. Certains de ces

⁵⁵ Les opérateurs de transport collectif affirmaient toutefois que cet axe n'était pas stratégique au plan de la desserte, ce qui n'a pas empêché ce thème d'être au cœur du débat et d'être porté par de nombreux acteurs.

groupes d'opposants ont utilisé un argumentaire local pour s'opposer au projet, en affirmant qu'il entraînerait par exemple une hausse du bruit ou une baisse de la sécurité dans le secteur, alors que ces thèmes étaient peu abordés par les riverains mêmes du projet.

4.5.3. Le projet à travers la procédure

Les phases amont

Le premier document officiel proposant un projet concret pour le prolongement de l'axe du Vallon était l'étude de circulation commandée par le MTQ à une firme de consultants (Piette et al., 1989). Cette dernière établissait que le réseau routier dans le secteur du projet était inefficace vu l'absence de lien nord-sud entre les autoroutes 73 et 573 (figure 4.14). Ce qui faisait de ce secteur le moins bien desservi au plan routier dans la région de Québec; le réseau devait donc être complété. La justification du projet se basait dès lors sur la volonté du MTQ de rendre plus efficace le réseau en réduisant la congestion entraînée par l'absence de lien majeur dans le secteur. D'autant plus que l'étude prévoyait une évolution substantielle du trafic dans les prochaines années. C'est essentiellement sur ces critères liés au réseau et aux prévisions de trafic que se justifiait et se configurait le projet à cette étape.

Deux scénarios étaient évalués dans le rapport : 1. une autoroute à quatre voies jusqu'à l'avenue Chauveau avec échangeur à l'intersection du boulevard Lebourgneuf, puis boulevard à quatre voies divisées au nord de l'avenue Chauveau; 2. un boulevard à six voies divisées jusqu'à l'avenue Chauveau avec carrefour semi-étagé à l'intersection du boulevard Lebourgneuf, puis boulevard à quatre voies

divisées au nord de l'avenue Chauveau. Afin de faciliter la circulation, le projet prévoyait des accès limités à l'axe, de manière à réduire les interférences et rendre possible un écoulement efficace du trafic. Une voie de service était également prévue, ce qui donnait, avec l'échangeur prévu à l'intersection du boulevard Lebourgneuf, un aspect autoroutier à l'infrastructure. Afin de limiter l'effet barrière que pourrait créer l'axe entre les quartiers de part et d'autre, l'étude prévoyait l'aménagement d'un lien sous l'autoroute.

À partir des deux scénarios (autoroute/boulevard et boulevard), les consultants ont procédé à une analyse multicritère selon deux catégories : « circulation et aménagement » (régime d'écoulement, fluidité, intégration au réseau, mobilité régionale, sécurité, capacité potentielle) et « milieu » (développement du secteur, intégration, parc linéaire, aspect visuel et sonore). Au terme de cet exercice, le scénario boulevard s'avérait plus intéressant concernant les critères relatifs au « milieu », soit sur le plan de l'intégration au milieu urbain et des impacts sonores. Il était également jugé supérieur en ce qui a trait à la desserte locale, vu les accès plus limités du scénario autoroute. Toutefois, le scénario autoroute l'emportait concernant les critères de circulation et de sécurité : régime d'écoulement continu, fluidité excellente, intégration au réseau autoroutier, très bonne desserte régionale, très sécuritaire, etc. Mobilisant des critères liés au transport pesant plus fortement sur la décision, le rapport a recommandé la réalisation du projet selon le scénario 1 autoroutier.

Devant la concrétisation d'un projet autoroutier dans l'axe de l'autoroute du Vallon, une opposition s'était mise en forme dans les mois qui ont suivi. Mais des groupes appuyant l'initiative s'étaient également constitués. Un véritable débat informel s'est poursuivi jusqu'en 2001, année où le MTQ a déposé son avis de projet officiel. Il est également nécessaire de souligner qu'il n'y a pas eu de consultation publique des acteurs du territoire par le MTQ de manière formelle pendant toute la phase amont. Le principal rapport d'acteur consistait en la négociation entre le MTQ et la Ville de

Québec sur la configuration de l'axe, le premier privilégiant l'option autoroute tandis que le second promouvait l'idée de boulevard urbain. Ces négociations ont abouti à la constitution d'une alliance formelle entre les deux acteurs, qui s'alliaient pour réaliser ensemble le projet comme copromoteurs. L'axe a ainsi été divisé en deux tronçons : l'un à 70 km/h sous la responsabilité du MTQ, l'autre sous la forme d'un boulevard à 50 km/h⁵⁶.

« Ce qui était intéressant avec ce projet, c'était cette copromotion entre la Ville de Québec et le MTQ. Ça apportait tout un développement urbain qui s'arrimait à l'infrastructure, ce qui était d'ailleurs l'objectif essentiel du projet. Car il n'y avait aucun effet sur le réseau du MTQ, ça permettait seulement d'ouvrir ce territoire au développement. La séparation du projet entre les promoteurs en deux tronçons a toutefois posé de petits problèmes : on avait l'impression parfois que le tout était traité séparément ». (MENVIQ-4)

Les supporteurs du projet, d'abord menés par l'Association des comités de citoyens pour le prolongement de l'autoroute du Vallon, ont globalement adopté la vision proposée par le MTQ. Pour ces acteurs riverains, il fallait accroître l'efficacité du réseau, mais avant tout dans le but d'améliorer leur qualité de vie : temps de trajet plus court, réduction du bruit et de la pollution. Ils s'attaquaient également aux principaux arguments des opposants, pour affirmer que le projet permettra une meilleure desserte en transport collectif et limitera l'étalement urbain. Les groupes de pression opposés au projet avaient une vocation moins locale et s'opposaient aux idées mêmes qui sous-tendaient le projet. Pour le Comité de protection de l'environnement de l'ouest de Québec et la Coalition de groupes écologistes, la région de Québec bénéficiait d'infrastructures déjà abondantes. Pour le premier, le parc de l'Escarpement et la rivière du Berger constituaient des sites à conserver qui

⁵⁶ Collaboration apparemment inusitée entre le MTQ et la Ville de Québec, selon les témoignages recueillis celle-ci serait principalement due à des relations positives entre le directeur territorial du MTQ et celui des transports à la Ville de Québec.

seraient menacés par le projet, point qui est demeuré sensible pendant tout le déroulement du projet. Pour le Comité régional des usagers pour le transport en commun, le projet favorisait l'utilisation de l'automobile au détriment du transport collectif, ce que démentaient à leur tour certains supporteurs du projet qui affirmaient le contraire. Ce thème touchant aux modes de transport sera également au cœur de l'ensemble du débat.

La Ville de Québec, principal acteur public s'étant prononcé sur le projet, favorisait le prolongement de l'axe du Vallon, mais sous la forme d'un boulevard urbain. Cette opposition entre les deux grands acteurs publics sur la configuration du projet a duré plusieurs années, jusqu'à la constitution d'une alliance entre les deux acteurs pour un prolongement de l'axe sous la forme d'un boulevard urbain. Sachant qu'il serait peu probable de pouvoir réaliser le projet sans l'appui de la municipalité, le MTQ a cédé sur ce point important de la configuration, alors que depuis plusieurs décennies il privilégiait le concept d'autoroute. Il faut préciser que, dans la préparation aux audiences du BAPE, l'appui de l'instance municipale est un atout important pour le maître d'ouvrage, comme l'a très bien démontré l'échec en 2001 du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, où un changement d'équipe politique à la tête de la Ville de Montréal avait contribué à l'échec du projet du MTQ.

Avec un projet d'une telle ampleur, le MTQ était presque certain d'avoir à défendre l'initiative lors d'audiences publiques. Alors que les études techniques préalables traitaient surtout des éléments sectoriels de transport, le promoteur se voyait dès lors contraint de « vendre » son initiative afin de gagner des appuis chez les acteurs du territoire. C'est pourquoi plusieurs requêtes ou thèmes identifiés lors d'étapes précédentes étaient maintenant adressés directement par l'avis de projet. Tandis que l'étude de circulation justifiait le projet sur la base de l'inefficacité du réseau et sur des prévisions d'augmentation du trafic, les promoteurs du MTQ et de la Ville de Québec ont repris les mêmes arguments, mais y ont ajouté une justification touchant le territoire d'implantation. Le projet contribuait maintenant à une meilleure transition

avec le réseau local et à une réduction des impacts négatifs sur les quartiers environnants, selon les promoteurs. Suivant les requêtes de nombreux acteurs contre l'initiative, l'avis de projet précisait également la volonté de protéger et mettre en valeur le parc de l'Escarpement et la rivière du Berger. Les objectifs ont changé : en plus d'accroître l'efficacité du réseau, les promoteurs souhaitaient maintenant consolider le réseau et la trame urbaine, développer le secteur Lebourgneuf et « *respecter l'environnement et le développement durable* ». Plusieurs orientations en matière d'aménagement faisaient maintenant parties intégrantes du projet, notamment la mise en valeur du paysage le long de l'axe.

Sur le plan de la configuration, le changement majeur dans le projet a été l'adoption du boulevard urbain proposé par la Ville de Québec. Le concept proposé était de quatre voies divisées entre le boulevard Lebourgneuf et le boulevard Johnny-Parent, puis de quatre voies contiguës entre ce dernier et le boulevard Bastien. Des trottoirs étaient ajoutés le long de tout le boulevard, tout comme une piste cyclable. La vitesse maximale permise était de 70 km/h dans la partie sud et de 50 km/h dans la partie nord, avec plus de neuf carrefours avec feux de circulation. Un ajout important consistait en l'éventuelle possibilité d'implanter des voies réservées pour autobus le long de l'axe, en réponse aux critiques à cet égard de certains opposants. Il ne s'agissait toutefois que d'une possibilité pour le moment. Un développement urbain important était prévu le long du futur boulevard; les promoteurs affirmaient que ce dernier répondait du concept du « Nouvel urbanisme », privilégiant la densité et la mixité à l'opposé des développements suburbains habituels.

« Dès l'étude d'impact, il y a eu un vrai partenariat entre les différents services : transport, aménagement urbain, environnement, etc. Nous avons innové avec ce projet, en poussant le MTQ à penser ensemble aménagement et transport. C'était en quelque sorte un projet intégré, ce qui ne faisait pas partie de ses pratiques habituelles. Le décret du gouvernement nous a forcés à bonifier davantage cette approche et d'être plus rigoureux sur ce plan. » (VDQ-1)

Par rapport aux critiques concernant la protection des espaces naturels du secteur, les promoteurs ont fait de ces espaces un parc linéaire et promettaient de multiples mesures d'insertion paysagère et de plantation de végétaux le long du boulevard. La conservation d'une bande riveraine de 90 mètres le long de la rivière du Berger était d'ailleurs prévue. Anticipant le débat à venir, l'avis de projet mentionnait également que l'implantation aurait des impacts négatifs sur le plan du bruit et des espaces naturels, tout comme sur le paysage.

Ce nouveau justificatif, les orientations qui en découlent et la configuration différente du projet étaient bien sûr le résultat de la nouvelle alliance entre le MTQ et la Ville de Québec. Le premier répondant d'une mission essentiellement de transport, tandis que le second était plus ancré territorialement et s'intéressait au développement et à l'aménagement du territoire. L'avis de projet représentait en quelque sorte la fusion des intérêts préalablement portés par les deux acteurs publics. Mais ces changements témoignaient également d'une certaine préparation aux audiences à venir, les promoteurs ciblant les points sensibles qui seront débattus, en tentant d'y répondre préalablement pour anticiper le débat.

L'évaluation environnementale et le BAPE

Comme la grille d'analyse le démontre, le projet dans l'étude d'impact était formulé sensiblement de la même manière que dans l'avis de projet, bien qu'il soit plus détaillé et que certaines requêtes aient été intégrées par les promoteurs. Les constats sur la situation sont sensiblement les mêmes : l'absence de lien nord-sud entraîne des impacts négatifs sur le réseau local, qui demeure inefficace. Mais les promoteurs abordaient dès lors clairement la question du potentiel paysager du site, en réponse à

la question de l'intégration visuelle posée dès l'amont du projet. Les objectifs du projet demeuraient identiques, tout comme la justification au plan transport et aménagement.

Sur le plan de la configuration du projet, des modifications ont cependant été apportées au projet, amenant surtout une bonification de celui-ci face aux requêtes des acteurs du territoire. Les promoteurs proposaient quatre nouveaux scénarios : prolongement de l'axe dans l'emprise du MTQ, optimisation du réseau actuel, prolongement de l'axe dans un corridor ouest et optimisation du réseau actuel avec élargissement du boulevard Saint-Jacques. Rappelons que le scénario du corridor ouest était une requête émanant de groupes environnementaux souhaitant conserver les milieux naturels présents sur l'emprise du MTQ. En ce qui a trait à l'optimisation du réseau actuel avec élargissement du boulevard Saint-Jacques, il s'agissait d'une proposition d'un de ces groupes. Après l'analyse multicritère, les scénarios d'optimisation étaient vite rejetés par les promoteurs sur le plan de la desserte en transport car jugés moins performants. Quant à la possibilité de construire l'axe dans une emprise à l'ouest, ce scénario possédait deux défauts majeurs : le surcoût entraîné par l'acquisition des terrains nécessaires au projet (alors que le MTQ avait déjà exproprié l'emprise à l'est depuis plusieurs décennies) et celui causé par la nécessaire construction d'un pont plus long traversant la rivière du Berger. Le scénario retenu est la proposition initiale, soit la construction du boulevard sur l'emprise appartenant au MTQ.

Plusieurs éléments de design liés à l'infrastructure de transport étaient identiques à l'avis de projet, mais quelques ajouts ont été effectués. D'abord l'installation de passerelles, tunnels ou autres aménagements permettant les liens entre les espaces de part et d'autre du boulevard. Les voies étaient également séparées par un terre-plein, dans la partie nord du boulevard. Du côté des éléments liés à l'aménagement, un belvédère était prévu pour faciliter l'accès aux points de vue et au paysage du secteur.

En réponse à certaines requêtes touchant au bruit, des mesures d'atténuations étaient proposées (voir les écrans antibruit sur la carte à la figure 4.14).

L'avis sur la recevabilité indiquait que les promoteurs devaient se pencher sur d'autres scénarios pour le projet. Le document reprenait également l'argumentaire de certains des opposants au projet, à savoir que ce dernier encouragerait l'utilisation de l'automobile au détriment des transports collectifs et alternatifs. D'autant plus que, comme certains groupes de pression l'avaient signalé, selon l'avis sur la recevabilité le projet prévoyait une offre de transport routier supplémentaire et un développement urbain alors que la population de la région tend à stagner et à vieillir. Le MENVIQ reprenait des opposants tout le discours sur le trafic induit, à savoir qu'une offre routière supplémentaire ne ferait que temporairement régler le problème de circulation, la nouvelle offre créant à long terme une nouvelle demande en transport et une saturation du réseau. Finalement, selon le document, le projet entraînerait une hausse de l'étalement urbain dans la région de Québec, en facilitant les déplacements vers la périphérie.

Quelques mois après les audiences, soit en août 2004, le BAPE remettait son rapport final concernant les audiences sur le prolongement de l'axe. Généralement favorable au projet, ce dernier constatait toutefois certaines lacunes et émettait des requêtes pour la réalisation du projet. Le contenu du rapport du BAPE constituait surtout une synthèse des différents positionnements des acteurs du débat. Globalement, le BAPE adoptait un point de vue positif en rapport au projet et appuyait le scénario du boulevard dans l'emprise du MTQ, contrairement à certains avis présents dans l'avis sur la recevabilité. Le document affirmait que le projet se justifiait sur la base de l'augmentation future du trafic dans la région et les impacts locaux engendrés sur le réseau local. Le BAPE critiquait toutefois négativement le développement urbain prévu le long de l'axe, qui ne serait pas du tout conforme à la doctrine du « Nouvel urbanisme » duquel le projet souhaitait se réclamer. Le rapport recommandait également à la Ville de Québec de formuler une politique globale de réduction de

l'utilisation de l'automobile. Car le projet favoriserait surtout le transport par automobile au détriment de modes alternatifs; positionnement très présent chez la majorité des opposants. Selon le BAPE, et tel que mentionné par de nombreux acteurs, la région serait déjà très bien dotée en infrastructures routières.

Le BAPE réclamait également des initiatives plus concrètes liées au projet à réaliser. D'abord, les promoteurs devaient limiter le développement à l'extérieur de la zone d'étude, requête qui relève de la critique formulée par plusieurs auteurs comme quoi le projet favoriserait l'étalement urbain. Les impacts sur le parc de l'Escarpement et la rivière du Berger devaient être corrigés par un agrandissement de cet espace en parc linéaire, ce qui répondait au point très sensible de la conservation de ces espaces naturels durant les audiences. Le rapport du BAPE était généralement favorable à l'initiative du MTQ et de la Ville de Québec, mais apportait également une voie pour les acteurs du territoire qui réclamaient une bonification de l'initiative des promoteurs.

Par la suite, l'analyse environnementale reprenait essentiellement le positionnement du rapport du BAPE. Seuls points majeurs, le document abordait la question de la pollution atmosphérique, thème porté par beaucoup d'opposants au projet, mais peu abordé dans le rapport du BAPE. Selon le ministère, le projet aurait à long terme un impact négatif concernant les émissions polluantes, compte tenu notamment du trafic induit par l'infrastructure. De plus, l'analyse environnementale recommandait d'étudier plus sérieusement le scénario de l'implantation du boulevard à l'ouest du corridor du MTQ. Rappelons que c'était également une requête de l'avis sur la recevabilité, que les promoteurs ont éliminée pour des raisons de coûts plus élevés. Le décret gouvernemental est venu par la suite appuyer clairement la proposition des promoteurs. Mais ceux-ci devaient se plier à une requête importante, soit l'intégration obligatoire de voies réservées pour autobus le long du boulevard. Le décret appuyait en quelque sorte les revendications de plusieurs acteurs du territoire, notamment la majorité des opposants. Cette requête était également présente dans les rapports du

MENVIQ et du BAPE. Le décret reprenait la proposition du BAPE d'améliorer la sécurité au coin du futur boulevard du Vallon et du boulevard Lebourgneuf. L'agrandissement du parc de l'Escarpement devait également être réalisé par la Ville de Québec, conformément à la requête du BAPE. Finalement, les espaces naturels de part et d'autre de la rivière feront l'objet d'une valorisation et d'une protection, ce qui répond à un élément de débat très sensible des audiences. Le projet est actuellement à l'étape de la construction.

*CHAPITRE 5 :
L'APPRENTISSAGE D'UNE NOUVELLE TERRITORIALISATION
DES PROJETS : ENTRE AMÉNAGEMENT ET
« MÉNAGEMENT »*

5.1. Introduction

Les projets analysés précédemment sont tous uniques, dans leur contenu comme dans les processus qui les guident, de leur problématisation à leur concrétisation ou échec. Le territoire est d'abord différent : les contextes physiques d'implantation varient et les systèmes d'acteurs et les représentations qu'ils véhiculent également. L'histoire distincte propre à ces axes et milieux impose des conduites de projets et rapports spécifiques entre le MTQ et le territoire. Les représentations des infrastructures à projeter s'en trouvent différenciées, tout comme leur évolution au sein de la procédure. En somme, au-delà des processus et procédures liés à de telles initiatives, le territoire rend l'ensemble des projets singuliers et, à l'inverse, le projet façonne le territoire⁵⁷. Si un processus cohérent peut être identifié d'un projet à l'autre, ce ne sont pas toujours les mêmes étapes qui sont déterminantes.

Malgré le caractère unique intrinsèque à toutes ces situations de projet, est-il possible de faire ressortir des similarités? Peut-on tirer des généralisations quant à la territorialisation de ces projets d'infrastructures? Les sections 5.2 et 5.3 s'attarderont à répondre à ces questionnements. En mobilisant la théorie d'usage du MTQ en matière de conduites de projet, puis en observant le rôle de la technique et des rapports d'acteurs dans le façonnement de ces pratiques et des projets qui en résultent. Par une généralisation de nos résultats, nous dresserons ainsi un portrait de cette « nouvelle territorialisation » des infrastructures routières à la section 5.4.

À l'issue de cet exercice, d'autres questionnements émergent. Comment s'exprime la capacité d'apprentissage du MTQ en matière de conduites de projets? Résulte-t-elle d'adaptations ponctuelles à des contraintes précises ou d'apprentissages d'un projet à

⁵⁷ Rappelons que nous concevons le territoire comme une production sociale associée à un espace géographique, qui procède par appropriation, jeux de pouvoir et représentations des différents acteurs qui le composent.

l'autre? Est-ce par une remise en question des représentations et des pratiques? Les thèmes centraux de la thèse seront abordés dans la section 5.5 à l'aide d'une analyse transversale entre le contexte organisationnel du MTQ (chapitre 3), ses pratiques effectives (chapitre 4) et la territorialisation des projets qui en résulte.

5.2. La conception du projet : entre technique et construction d'acteurs

En analysant les conduites de projet, des premières formulations au débat public institutionnalisé, en passant par la procédure d'évaluation environnementale, un premier constat émerge : **le projet relève d'un processus de verrouillage**. L'idée de verrouillage, d'irréversibilisation ou de « lock-in » origine du domaine de l'économie, mais est appropriée pour discuter des conduites de projets comme celles étudiées ici⁵⁸. Dans ce contexte, elle signifie qu'au sein d'un projet, certaines situations procèdent de verrouillages car des choix, normes et événements passés conditionnent la prise de décision ultérieure, en créant en quelque sorte des déterminants importants et un « chemin » à suivre selon une ligne de conduite préalablement dictée. Les projets analysés dans cette thèse témoignent de situations de verrouillage à plusieurs étapes et selon divers processus. Trois dimensions sont essentielles pour comprendre ce phénomène : **le poids du réseau sur la formulation des projets, les cultures professionnelles et outils mobilisés** ainsi que **les rapports d'acteurs** qui poussent l'ensemble du projet vers une certaine stabilisation.

⁵⁸ La contribution la plus célèbre demeure celle de David (1985) et de son analyse de la configuration du clavier d'ordinateur de type QWERTY. L'auteur note que même si elle ne représente pas la configuration optimale selon la plupart des études conduites, elle est demeurée la plus utilisée car des choix et normes faits dans le passé l'impose comme technique privilégiée. D'où cette notion de « path dependence ».

5.2.1. La planification du réseau comme contrainte

Les grands projets routiers, de par leur ampleur importante et leur interrelation systémique à d'autres équipements, s'inscrivent toujours dans une logique de réseau. Ce rapport au réseau peut d'abord être considéré comme le résultat d'une vision réticulaire du territoire : la route est un objet linéaire devant relier des « points » du territoire entre eux (Dupuy, 1991). Elle résulte d'un travail de planification, qui vise à diagnostiquer le contexte d'implantation sur la base des besoins et de l'offre en matière de capacité routière, à l'image des enquêtes origine-destination. Mais le réseau peut aussi référer à tout un imaginaire. Il peut servir la légitimation du projet uniquement par le bienfait territorial qu'on lui attribue dans l'imaginaire politique et aménagiste. Comme l'a exposé Offner (1993), la rhétorique des effets structurants, consciemment ou non, sous-tend le discours justificatif sur les grands projets d'infrastructures. En amont, le MTQ conçoit le projet selon son rôle dans le réseau, analysant son apport concernant les flux, en appliquant une méthodologie s'attardant à comparer un avant (la situation actuelle), avec un après (l'infrastructure en fonction et son impact). Cette appropriation scientifique et technique du rapport au réseau cohabite avec un discours plus approximatif, voire politique, qui prend également une place importante dans la conduite du projet.

Le réseau tend à imposer sa logique et agit comme contrainte énorme sur l'action d'un maître d'ouvrage. Les pratiques planificatrices du MTQ sont ainsi dictées par cette conception réticulaire, qui a un impact sur des actions qui devront concrètement s'arrimer à ce réseau. Les grands projets dictés par des considérations liées au réseau trouvent d'abord leur légitimité à une échelle territoriale plus importante, mais doivent par la suite jouer un rôle à des échelles plus locales. A priori, le réseau joue un rôle très contraignant pour le MTQ. Mais il n'intervient pas toujours strictement en amont de la décision ou de la mise en forme d'un projet. Il peut surgir tardivement

dans le projet, afin de légitimer des décisions prises selon d'autres paramètres et intérêts. Les études de cas démontrent que la conception théorique linéaire du projet routier, partant d'une conception du réseau pour aboutir à un projet d'infrastructure s'implantant dans un milieu donné, n'est pas fidèle aux observations des logiques concrètes à l'œuvre. Il y a interrelation complexe entre le réseau et la conduite du projet dès l'amont, l'un alimentant l'autre au-delà d'une stricte lecture en termes d'impacts.

Le réseau participe d'une force de verrouillage des paramètres du projet. Il se pose comme condition nécessaire pour cristalliser certains choix. Par exemple, un tronçon manquant dans un réseau autoroutier, impose une série de paramètres. Dès que le promoteur adhère à cette vision et effectue certains choix, il devient difficile par la suite de revenir sur cette manière de poser le problème, comme si une théorie sous-jacente venait dorénavant dicter la suite des événements. Bien entendu, il ne s'agit que d'une tendance. D'autres phénomènes viennent interférer en un processus inverse, rendant réversible le projet. Le MTQ maîtrise bien la rhétorique du réseau et sa dimension technique, mobilisant cette vision du rôle de l'infrastructure à divers niveaux. Des exemples tirés de nos cas viendront alimenter ce constat du poids du réseau tout au long de cette section.

La légitimation par les outils d'aménagement du territoire

La pratique de l'aménagement du territoire joue un rôle majeur dans la légitimation des choix en matière d'infrastructures de transport au Québec. Sur papier, cet acte de planification s'effectue selon un système semblable à un jeu de poupées russes. Dans le cas de Montréal par exemple, trois paliers majeurs interviennent et s'arriment sur la base d'un principe de conformité, de la plus grande échelle administrative à la plus petite : le ministère des Affaires municipales avec son Cadre d'aménagement pour la

région métropolitaine de Montréal, la CMM avec son Schéma d'aménagement puis la Ville de Montréal avec son Plan d'urbanisme. Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1), tout projet d'infrastructure doit être conforme aux orientations des documents officiels d'aménagement du territoire (schémas d'aménagement des MRC et plans d'urbanisme des municipalités) pour obtenir un certificat de conformité et être autorisé. L'instance responsable peut réviser le document afin de permettre le projet ou, si elle s'y oppose, ne rien faire. Dans un tel cas, le gouvernement peut se substituer au Conseil de la municipalité ou de la MRC pour adopter un règlement modifiant le document.

Une telle rigidité dans la planification fait que l'infrastructure de transport, même à l'état de concept, gagne une certaine légitimité de par son unique mention dans les documents de planification. Le fait pour les collectivités locales et régionales de l'inclure dans ces documents est un acte politique puissant, qui prend souvent la forme d'une requête; comme si la municipalité avait besoin du projet pour assurer la planification de son territoire. À l'opposé, pour le MTQ, le fait de faire adhérer les acteurs et d'inscrire ces projets en amont lui permet de gagner en légitimité lors d'une éventuelle concrétisation de la volonté de réaliser la route. Même si le projet n'est qu'à un stade embryonnaire au plan technique, les outils d'aménagement du territoire jouent un rôle clé dans le processus de projet. Le récent cas du projet de l'autoroute 25 (encadré 1) est un exemple éloquent de la légitimation que peuvent apporter les documents de planification à une initiative du MTQ. Le projet de prolongement de cette autoroute et la construction d'un pont reliant Montréal et Laval ne répondaient pas au contenu du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Cette non-conformité a permis à l'administration municipale de s'opposer au projet et à rendre peu crédible le projet aux yeux du public tout en galvanisant les opposants.

À ces documents de planification vient se superposer le plan de transport du MTQ, qui représente la vision du Ministère pour une région donnée. Intitulé « Plan de gestion des déplacements » (MTQ, 2001) dans le cas de Montréal, il constitue avant tout une liste des orientations du MTQ en matière de développement et d'entretien des réseaux de transports. Le fait d'inscrire un projet précis à ce plan lui confère une certaine légitimité de fait : il apparaît bien élaboré à l'interne et peut accéder à des étapes plus détaillées vers sa réalisation. Mais en réalité, ces documents ne font que témoigner d'une vision du réseau de transport (surtout pour le MTQ) et de son rapport au milieu géographique délimité sur lequel il est compétent. L'utilité du projet comme telle est souvent peu étayée, seules quelques études affirmant la nécessité de le réaliser. D'autant plus que ces documents de planification ne font pas l'objet d'un débat public aussi important que celui auquel pourrait faire face l'infrastructure plus tard. Lors de ces étapes, ces choix de planification en amont sont difficiles à remettre en question, ce qui démontre l'effet contraignant qu'ils peuvent avoir sur la conduite du projet.

Les projets analysés ont d'abord témoigné de la volonté du MTQ de mettre en avant-scène le fait qu'ils étaient « approuvés » par les documents officiels de planification. Dans le cas de l'axe McConnell-Laramée, le MTQ citait le nouveau « Plan de transport de l'Outaouais » en appui au projet, dans lequel il était inscrit par le MTQ lui-même et en concertation avec les instances locales. Le fait que le projet soit inscrit à ce document a grandement servi sa légitimation lors des débats publics ultérieurs. Dans le cas de la rue Notre-Dame, le MTQ justifiait le projet sur la base de son inscription dans le Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal. Les projets de Du Vallon et de l'autoroute 30 ont été justifiés sur les mêmes bases.

La planification du réseau et son intégration officielle dans des documents d'aménagement du territoire participent au verrouillage des projets. D'abord, en délimitant un corridor « récepteur » du projet, lequel est déjà ainsi considérablement limité dans sa forme. Mais également à un autre niveau, puisque revenir sur des

décisions globales devient beaucoup plus difficile ultérieurement. Les formes de débat privilégiées plus tard dans la conduite du projet, tels les audiences du BAPE, se concentrent sur l'infrastructure proposée, sa justification et ses impacts, rendant difficile une remise en cause des orientations en amont. Tricot (1996), dans son analyse du projet autoroutier A8 bis en France, démontre bien comment cette « co-occurrence » entre projet routier et documents de planification produits par les acteurs responsables de l'aménagement du territoire entraîne cette « irréversibilité » dans le projet (Akrich et al., 1994).

La nature des problèmes de réseau qui se pose au MTQ tient une grande part de responsabilité dans ce phénomène. En effet, puisque les réseaux sont déjà largement complétés, la planification ne vise jamais à créer des axes, mais plutôt à compléter certains tronçons de ces réseaux. Ce type de problème, compléter plutôt que créer, est fortement contraignant. Les projets McConnell-Laramée démontrent que lorsque le corridor récepteur est figé dans les documents de planification, il devient difficile par la suite de proposer ou d'analyser des scénarios qui ne répondent pas à ce paramètre. Toutes les propositions d'analyser des scénarios d'exploitation d'axes alternatifs ont été discréditées dans le processus, car ils ne répondaient pas à l'objectif fixé par les documents de « compléter l'axe ». Nous reviendrons sur cette question ultérieurement, notamment en abordant la question de l'approche par tronçons.

En outre, l'interrelation entre outils d'aménagement du territoire et de planification du réseau peut jouer un rôle dans la légitimation des projets. Le projet peut passer d'une représentation technique à un projet d'aménagement du territoire au sein des documents de planification et l'inverse est aussi possible. Les cas de l'autoroute 30 et de Du Vallon illustrent bien ce propos. Le premier visait à compléter un axe important du réseau routier montréalais, mais se transcrivait par la suite dans les schémas d'aménagement et plans d'urbanisme comme un projet local d'aménagement. En se basant sur un discours principalement axé sur le principe d'effet structurant, les autorités locales et régionales légitimaient le projet au sein de

leurs outils d'aménagement. Le cas de Du Vallon, à l'inverse, était un projet d'aménagement du territoire (le développement d'un grand secteur de Québec) qui devait trouver sa légitimité et se rendre irréversible à l'aide d'une vision du réseau. C'est d'abord la volonté de la Ville de Québec de susciter le développement urbain dans cette partie du territoire qui a permis au MTQ de saisir l'opportunité de réaliser le tronçon manquant du réseau. Le développement urbain devenait ainsi la condition nécessaire à la réalisation du projet routier du MTQ.

Le projet dans le réseau, entre discours technique et mythique

Peut-on affirmer que les pratiques planificatrices de projet routier au MTQ répondent strictement d'un modèle de planification rationnel, comme le laisse croire le processus codifié dans l'organisation? L'analyse de la légitimation des projets par le principe de réseau donne des éléments de réponse à ce questionnement. Il ressort que le réseau échappe souvent à cette pensée rationnelle et qu'il est surtout assimilable à une construction d'acteurs. L'inscription du projet dans le réseau relève de deux discours. Le premier est avant tout technique et basé sur l'analyse des flux et des impacts circulatoires des projets. Le deuxième, qui pourrait être qualifié de mythique, s'appuie sur des croyances et représentations véhiculées par les acteurs sans démonstration technique. Les projets analysés témoignent de la présence importante de ces deux discours dans la définition de l'infrastructure, chacun se trouvant à participer à sa manière au verrouillage du projet.

Il y a d'abord l'aspect concret et technique associé à la présence de l'équipement dans le réseau. Lorsqu'un projet comme celui de Notre-Dame consiste à augmenter la capacité et à requalifier une route existante, les choix sont déjà fortement déterminés. À cet égard, MENVIQ-4 affirme : « *il est difficile d'avoir une influence sur un projet d'infrastructure, contrairement à un projet de site d'enfouissement par exemple, où*

un site doit être trouvé indépendamment de l'effet réseau ». Lorsque le problème consiste à relier un point A à un point B d'un territoire géographique, le choix de variantes possibles est très restreint dès l'amont du processus. Tous les projets analysés au chapitre 4 ont fait l'objet d'une justification en partie basée sur un objectif de compléter un réseau routier, ou sur une amélioration de celui-ci. Plusieurs « figures » du rôle du projet émergent : le « tronçon manquant » dans les cas de McConnell, Du Vallon et Notre-Dame, ou la nécessaire « voie de contournement » dans le cas de l'autoroute 30. Ces discours possèdent toujours une aura technique, bien qu'ils soient rarement associés à des études démontrant le bien fondé de ces affirmations.

« Je ne suis pas convaincu que les opérations préalables de planification du réseau soient vraiment toujours liées dans les faits aux projets. Il n'y a pas véritablement de liens entre ces deux conceptions, bien que ce discours soit souvent utilisé quand on tente de justifier ces projets. »
(PRIV-2)

Comme l'a démontré Barouch (1989), les « langages formalisés » participent à la perpétuation d'un tel discours sur le réseau technique. La complétude du réseau devient un but en soit, tel un imaginaire qui s'instaure et qui ne requiert presque plus aucune justification⁵⁹. Le cas de Du Vallon est intéressant à cet égard. Dans les années 1960 et 1970, les villes présentes sur l'actuel territoire de la Ville de Québec ne pouvaient s'entendre sur le développement routier de la région et sur les grands axes de développement. Le MTQ a dû agir en suppléant à ce manque, par l'implantation d'un vaste réseau autoroutier. Comme c'était sa responsabilité (et dans sa culture) de construire des autoroutes et non des boulevards, le MTQ a doté la région de Québec d'un réseau autoroutier qui apparaît aujourd'hui surdimensionné.

⁵⁹ Barouch (1989) expose notamment comment la planification du réseau autoroutier français s'est souvent développée sur de telles bases : un simple « trou » dans la carte du réseau justifiant parfois l'implantation d'un projet.

L'idée véhiculée au MTQ concernant le tronçon Du Vallon était conséquemment toujours celle d'un lien autoroutier, bien que la Ville de Québec ait exigé plus tard la création d'un boulevard dans l'axe. Une certaine vision du réseau s'implante ainsi dans l'organisation et il devient difficile de réévaluer cette conception et, par le fait même, la forme que prendra le nouveau tronçon dans ce système. D'autant plus, comme le mentionne Barouch (1989), que le mythe véhiculé par le réseau participe parfois d'une « prophétie auto-réalisatrice ». En adhérant à l'idée qu'un projet doit prendre une forme donnée selon le réseau, il arrive que le maître d'ouvrage et les autres acteurs impliqués créent les conditions de réussite de cette réalisation. En favorisant l'étalement urbain, le réseau autoroutier de Québec n'a-t-il pas cohabité avec un mode de développement urbain qui en est aujourd'hui dépendant? Dans le cas de McConnell-Laramée, après avoir passé les quatre dernières décennies à concevoir le projet comme une autoroute complétant le réseau, l'axe sera finalement construit sous la forme d'un boulevard dans la portion urbaine, sans que cela ne remette en cause la justification technique de l'équipement.

À cette détermination de la configuration du projet par le réseau se joint des « mythes opératoires » les effets structurants (Offner, 1993). L'objectif pour le promoteur, dans le cas où cela ne se fait pas de manière naturelle, est de faire adhérer les acteurs du territoire à l'idée que le projet leur sera bénéfique et ce, à plusieurs échelles. Inscrire le projet au sein de différentes logiques territoriales fait partie du discours mobilisé sur le réseau et devient une condition de la légitimation du projet. Offner (1991) démontre comment, dans le cas du projet de tramway de Saint-Denis – Bobigny dans la région parisienne, la justification s'inscrit à différente échelle territoriale : comme lien entre Saint-Denis et Bobigny, comme rocade, comme rabattement vers Paris, etc. Dans le cas québécois de l'autoroute 30, l'idée perpétuée est celle d'une voie de contournement de Montréal, qui serait bénéfique aux municipalités de l'île de Montréal comme à d'autres acteurs de la région. À plus petite échelle, la dimension réseau du projet consiste surtout à relier des municipalités mal desservies entre elles et à stimuler le développement économique. Même si l'utilité d'une telle voie de

contournement est loin d'être démontrée et que ce rôle pour l'axe ne faisait pas partie des ambitions premières du MTQ, elle s'est imposée comme « mythe » chez l'ensemble des acteurs. La justification des infrastructures puise ainsi énormément dans ces mythes perpétués qui s'articulent à diverses échelles (Scherrer, 1997). Comme le mentionne Plassard (1998 : 109), « *pour qu'on projet devienne irréversible, il faut qu'il s'inscrive dans le temps comme une évidence sociale.* »

« Il est difficile de comprendre parfois pourquoi on dit que tel projet servira le développement de telle région, j'ai l'impression que dans certains cas on l'affirme car ça fait partie de la rhétorique à adopter pour vendre le projet. Bien sûr le projet fait partie par exemple du plan de transport, mais arrivé à l'étape du projet on a perdu le lien avec cette réflexion là, on ne sait pas toujours d'où ça vient, mais on continue à véhiculer l'idée. » (MTQ-1)

À l'inverse, si le projet ne s'inscrit pas comme une « évidence sociale » à toutes les échelles territoriales, il peut susciter la controverse. L'autoroute 30 est un exemple où une majorité des représentations des acteurs à propos du projet, bien que souvent très différentes, se recoupaient globalement vers un intérêt commun dans la réalisation de l'axe. Outre le débat qui a mis en opposition les tenants du scénario sud à ceux du projet nord en milieu urbain, le projet a réussi à s'imposer à toutes les échelles territoriales de par sa justification. C'est également un phénomène semblable qui a participé à la réussite du projet Du Vallon. La situation est cependant fort différente en ce qui a trait aux projets de Notre-Dame ou de McConnell-Laramée. Dans le premier cas, le promoteur n'a jamais réussi à légitimer l'infrastructure auprès des intérêts locaux et régionaux et ce, malgré une intention de participer à l'aménagement des quartiers touchés par un « projet urbain » mobilisateur. Dans ce cas-ci, la dimension réseau et les intérêts territoriaux n'ont pas agi dans la recherche d'un monde commun. Le problème n'était pas partagé, tout comme la solution proposée par le MTQ, aucun mythe ne venant créer l'adhérence des acteurs.

autres tronçons plus problématiques s'avère, en conséquence, plus aisée. Il s'instaure une irréversibilité dans le processus et ce, même si des acteurs s'opposent à la réalisation d'une section particulière, reculer devient pratiquement impossible. Au Québec, la législation environnementale permet cette pratique, puisque l'assujettissement des projets à la procédure d'évaluation des impacts n'est basé que sur une série de paramètres liés à l'ampleur du projet. Le MTQ a une certaine marge de liberté dans le découpage de son projet.

Il faut préciser que l'approche par tronçon résulte souvent de considérations techniques, et non uniquement d'une stratégie face aux acteurs du territoire en vue de faciliter l'acceptabilité de l'équipement. Les deux produisent tout de même un verrouillage du projet facilitant sa mise en œuvre. Cela rend ardue une véritable évaluation des impacts environnementaux du projet dans son ensemble.

« Quand tu as un projet complètement tronçonné entre les mains, qui arrive par petits bouts à l'évaluation environnementale, il ne reste plus beaucoup de choix. On se retrouve à gérer trois ou quatre fois les mêmes enjeux, sur un même projet, sans pouvoir saisir les impacts d'ensemble. Au MENVIQ, on laisse la liberté au promoteur de découper son projet comme il le souhaite, sauf qu'on négocie pour obtenir un projet assez important pour pouvoir juger des impacts. » (MENVIQ-5)

L'approche par tronçon ne résulte pas essentiellement d'une tentative de manipulation des acteurs du territoire et de la procédure par le promoteur. Le phénomène d'expropriation à l'amont de terrains nécessaires au projet, rendant par la suite irréversible le fait d'y implanter l'infrastructure, est similaire. Les projets de McConnell, Du Vallon et Notre-Dame témoignent de cette approche : les emprises vouées à accueillir les projets de route étaient en partie ou totalité déjà expropriées, ce qui contribue à centrer la décision vers certaines solutions. Il serait mal vu que le MTQ adopte un tracé alternatif, surtout lorsque des riverains ont été expropriés voilà

plusieurs décennies pour y implanter cette éventuelle route. Dans le cas de l'axe McConnell-Laramée et de la rue Notre-Dame, cette situation a pesé dans la balance. Certains anciens expropriés venaient même appuyer le projet, en affirmant qu'ils ne souhaitaient pas avoir été expropriés pour aucune raison, advenant l'abandon du projet. Ces acquisitions de terrains ont été réalisées il y a plusieurs décennies, avant même l'adoption de la législation sur l'évaluation des impacts environnementaux, et résultaient surtout d'anciennes manières de faire au MTQ. L'expropriation s'effectuait lors des premières étapes de la mise en œuvre des projets.

Lorsque cette approche est interprétée comme une tentative de manipulation du public, les conséquences peuvent être désastreuses pour le MTQ. Par exemple, lors des audiences du BAPE sur le projet de construction de l'autoroute 50 entre Lachute et Mirabel, le MTQ s'était fait accuser par le rapport du BAPE de mettre le public devant un fait accompli, puisqu'il avait exproprié les terrains nécessaires au projet tout en ayant réalisé un petit tronçon. Cette situation a conditionnée le reste du projet sur lequel portait la consultation publique.

« On reproche souvent au MTQ de travailler par petits bouts dans ses projets, comme si c'était une manière de cacher au public ce qu'on souhaite faire. Mais je me demande comment on pourrait planifier autrement un projet d'envergure, par exemple l'autoroute 30, sans procéder ainsi... On est face à un territoire tellement complexe, à une situation financière qui nous empêche de réaliser tout d'un même effort, puis à des acteurs qui nous demandent de les traiter de manière spécifique, à l'échelle de leur petite municipalité. Si par exemple il y a 20 ans on était allé au BAPE avec l'ensemble du projet et qu'il avait été accepté, et bien aujourd'hui on serait encore en réalisation vu l'ampleur du projet et certains diraient que la situation a changé, qu'il faut faire d'autres consultations, etc. » (MTQ-1)

Le projet de l'autoroute 30 est probablement le cas le plus important au Québec de cette approche par tronçons. Le grand tronçon de l'autoroute 30 à Sorel n'a pas fait

l'objet d'évaluation environnementale car il a été mis en œuvre avant l'adoption de la Loi sur la qualité de l'environnement. À la suite du moratoire sur le développement du réseau autoroutier à la fin des années 1990, le projet a retrouvé sa place dans la programmation du MTQ sous la forme d'une voie de contournement de Montréal. La planification s'est dès lors effectuée selon une approche consistant à réaliser au départ les tronçons les moins problématiques. D'abord, le tronçon contournant la réserve amérindienne de Kahnawake en 1990, autorisé selon un principe d'urgence et qui invalidait de fait l'idée de voie de contournement, car il ne permettait plus la connexion au pont Mercier. Ensuite, le MTQ a soumis le tronçon rural entre l'autoroute 15 et l'autoroute 10, qui a fait l'objet d'une médiation environnementale avec l'accord des requérants d'audiences. La section ouest de 35 kilomètres a fait l'objet d'audiences publiques en 1997, avec quelques oppositions de groupes écologistes mais, somme toute, un passage relativement « calme » au BAPE. Il ne restait plus que le tronçon de Sainte-Catherine à l'autoroute 30, l'un des cas étudiés dans cette thèse et qui s'est révélé problématique au plan de l'acceptabilité sociale. Ce fut le cas autant avec la proposition de tronçon au nord en milieu urbain, qu'avec le retour du projet plus tard au sud, en milieu rural. Un consensus était toutefois perceptible sur la justification de compléter l'autoroute 30; l'opposition ne s'étant orientée que selon le tracé discuté lors des audiences. Enfin, le phénomène de l'irréversibilité créé par l'approche par tronçon a atteint son paroxysme avec l'ajout du tronçon Jean-Leman, qui a mis en lumière les défauts de la procédure à cet égard. Il était en effet impossible de discuter de la justification du projet lors des audiences, puisque ce tronçon dépendait de sa contrepartie à l'ouest déjà autorisée.

L'approche par tronçons résulte d'un ensemble de facteurs qui ne sont pas uniquement attribuables aux actions du promoteur. Dans l'éventualité où un projet comme celui de l'autoroute 30 avait été soumis à la procédure dans son ensemble, des critiques auraient manifestement émergées. Elles auraient possiblement reproché au maître d'ouvrage et à la procédure de ne pas faire ressortir adéquatement les impacts locaux, ou au premier de tenter d'occulter ces dimensions au profit de la mise en

valeur de la justification globale du projet. Considérant le projet dans son ensemble, il serait d'autant plus difficile de gérer le débat émanant des multiples systèmes d'acteurs qui composent le milieu d'insertion.

L'approche par tronçon résulte aussi d'une adaptation du promoteur à la procédure québécoise d'évaluation environnementale. Elle lui permet, dans certains cas de faciliter l'acceptabilité de son projet ainsi que l'évaluation des impacts environnementaux qui y sont liés. Le cas de McConnell-Laramée offre un exemple pertinent de cette approche. En fonctionnant par tronçons et en reportant toujours plus loin la réalisation du tronçon le plus problématique en milieu urbain, le projet s'est graduellement imposé comme étant nécessaire car il venait conclure le projet d'axe régional. Sans ce tronçon manquant, l'idée de départ perdait toute cohérence. Il n'est pas clair s'il s'agissait d'une stratégie du MTQ, ou si ce tronçon a été sans cesse reporté pour d'autres motifs. Cependant, selon les témoignages recueillis, la résistance locale a joué un rôle très contraignant et ce, même si le projet était autorisé au préalable.

5.2.2. Des outils et professions déterminants

Le verrouillage, par le poids du réseau, est intrinsèquement lié à l'utilisation de certains outils ou méthodes d'analyse et de prise de décision tout au long de la conduite du projet. Pour saisir la logique du réseau, problématiser et comprendre les impacts d'un projet, les équipes du MTQ exploitent un ensemble d'outils techniques ou d'aide à la décision. Le projet d'infrastructure de transport, tel que codifié au MTQ, accorde une place importante et déterminante aux outils de modélisation et de décision ainsi qu'à plusieurs autres types de savoirs. À travers le processus, le projet se définit et se détaille au sein de l'application de routines répétées d'une étape à

l'autre. Cette évolution de l'objet technique procède d'une série d'appropriations d'experts, qui fera face aux représentations des autres acteurs. Comme l'affirme le chargé de projet du MTQ pour le projet de modernisation de la rue Notre-Dame, « *plus un projet est analysé de façon détaillée, plus il est approprié par des experts peu enclins à partager leur savoir, parfois face à des publics peu enclins à voir les fondements de leur opinion réduite à peu de choses* » (Boisvert, 2003 : 69). De plus, les outils mobilisés témoignent des types de langages formalisés (Barouch, 1989) en vigueur chez le maître d'ouvrage et permettent de comprendre comment il conçoit les problèmes auxquels il doit faire face. C'est en quelque sorte son système de représentations des problèmes et des projets qui est explicité (Jodelet, 1997).

Les projets analysés démontrent que ces choix sont déterminants dans le cheminement du projet et qu'ils relèvent d'un rôle argumentatif. En lien avec ces outils, nous retrouvons au MTQ une culture du projet traditionnellement technique et axée sur la voirie; aujourd'hui confrontée à une volonté de pluridisciplinarité émanant de multiples requêtes. Ce choc entre professions est parfois latent mais prend, dans certains cas, la forme d'un conflit plus ouvert. L'un des outils les plus importants du projet dans son rapport au milieu d'insertion est l'étude d'impact sur l'environnement, qui témoigne de l'ensemble de ces phénomènes liés aux outils et professions. Ces éléments seront abordés en explicitant en quoi ils déterminent le projet et convergent vers sa concrétisation ou non. Un parallèle avec les études de cas et entrevues sera effectué afin d'aborder de front l'apprentissage du MTQ et la problématisation des projets.

Les outils, les normes et le verrouillage des projets

Les outils mobilisés par le MTQ et les consultants engagés par ce dernier peuvent être divisés en trois catégories : prévisionnels, analyse des impacts environnementaux et outils de conception. Voici une description de chacun d'entre eux.

Les outils prévisionnels et de diagnostic du contexte d'insertion

L'approche du MTQ vise à dresser un portrait du contexte d'intervention et à comprendre les dynamiques actuelles et futures liées au projet. Des études socio-économiques interviennent pour dresser un portrait des populations riveraines ainsi que de la dynamique économique du secteur. Des analyses du cadre urbain illustrent les caractéristiques du bâti et du réseau viaire et visent à comprendre le rapport entre ces éléments, d'abord d'un point de vue fonctionnel. Des prévisions démographiques ou en matière de développement urbain permettent de comprendre comment évoluera la demande en transport. Des analyses historiques, archéologiques, ou même sociologiques, peuvent être utilisées pour dresser la vision d'ensemble et saisir l'état de ce qui est présent sur le milieu visé par l'équipement. Ces outils sont mobilisés dans le cadre des études de besoins et servent à la justification d'un projet à des étapes ultérieures. À travers cette démarche, le MTQ tente déjà de cerner les possibles impacts de son action future. L'étude d'impact sur l'environnement sert ultérieurement à les approfondir.

Parallèlement à ce portrait et diagnostic, un ensemble d'outils prévisionnels interviennent pour connaître les déplacements locaux et régionaux de même que les conditions de circulation et de mobilité anticipées à moyen et long terme. L'outil EMME/2, très utilisé, dresse les tendances et prévisions en circulation pour l'ensemble d'une région. Les résultats servent à la justification des projets au sein des

études d'impacts présentées en audiences et peuvent démontrer au MTQ qu'une intervention n'est pas nécessaire ou non prioritaire. Des enquêtes origine/destination, réalisées pour l'ensemble de la région de Montréal, alimentent ces outils prévisionnels en données et permettent de considérer les impacts d'une intervention ou d'une non-intervention sur la mobilité dans la région. Plus localement, des comptages précis permettent au MTQ de déterminer comment la circulation se répartie dans le réseau viaire ou sur un futur axe et permet d'avoir une idée des éléments de conception de l'infrastructure : entrées et sorties, capacité, bretelles, etc. Finalement, l'estimation des coûts du projet peut avoir un grand impact sur les décisions prises ultérieurement par les autorités du MTQ.

Les outils prévisionnels déterminent la forme que prendra le projet d'infrastructure, comme les études de cas le démontrent. Une hausse importante appréhendée de la circulation sur un axe peut conditionner fortement un type de design routier plutôt qu'un autre. Le processus rationnel de projet en vigueur vise à détailler de plus en plus le projet dans le temps, à le rendre plus précis d'étape en étape. En procédant ainsi, chaque outil appliqué vient ajouter au projet des éléments et décisions plus difficilement réversibles plus tard. Les outils de prévisions de la circulation ont toutefois souvent préséance sur d'autres manières de poser le problème. Dans le cas de Notre-Dame, c'est la projection des futurs déplacements qui permettait au MTQ d'affirmer que l'infrastructure actuelle n'offrait pas la capacité nécessaire pour faire face aux débits de circulation anticipés. La solution qui en découlait était l'élargissement de la route, notamment en procédant à la ségrégation et à la réduction des conflits entre modes de déplacement. McConnell présente un cas semblable, le MTQ affirmant dans les études préliminaires que les projections de la croissance démographique et des déplacements allaient entraîner une trop grande pression sur le réseau. Les études suivantes ont suivi ont donné plus d'importance au critère de la fluidité, ce qui a entraîné des propositions de configuration allant en ce sens : voies en tranchées, vitesse rapide, etc. Plusieurs acteurs rencontrés ont affirmé qu'un projet doit d'abord répondre à un objectif ou un problème lié à la vocation de ce ministère,

pour être réalisé (i.e. assurer les déplacements sur le territoire québécois). C'est ainsi qu'un projet comme Notre-Dame, même s'il est rattaché à un réaménagement des zones urbaines traversées, doit d'abord être posé en des termes de sécurité et de débits routiers.

Le projet de Du Vallon offre un exemple pertinent de la manière dont une étude de circulation réalisée en amont du projet peut influencer le design choisi; le préservant ultérieurement de « l'influence » d'autres manières de poser le problème. Le premier document officiel proposant un projet concret de prolongement de l'axe du Vallon est l'Étude de circulation commandée par le MTQ à une firme de consultants (Piette et al., 1989). Cette étude établissait que le réseau routier dans le secteur du projet était inefficace vu l'absence de lien nord-sud entre les autoroutes 73 et 573. Cela faisait de ce secteur le moins bien desservi au plan routier de la région de Québec. Selon la vision du promoteur, le réseau était à compléter. À partir de deux scénarios (autoroute/boulevard et boulevard), les consultants ont procédé à une analyse multicritères selon deux catégories : « circulation et aménagement » (régime d'écoulement, fluidité, intégration au réseau, mobilité régionale, sécurité, capacité potentielle) et « milieu » (développement du secteur, intégration, parc linéaire, aspect visuel et sonore). Le scénario « boulevard » s'est avéré plus intéressant concernant les critères relatifs au milieu, tel que l'insertion urbaine et les impacts sonores. Celui-ci était également supérieur en ce qui a trait à la desserte locale, vu les accès plus limités du scénario « autoroute ». Toutefois, le scénario autoroute l'a emporté en ce qui a trait aux critères de circulation et de sécurité : régime d'écoulement continu, fluidité excellente, intégration au réseau autoroutier, très bonne desserte régionale, sécuritaire. Devant des critères liés au transport pesant plus fortement sur la décision selon la pondération, le rapport a recommandé la réalisation du projet selon le scénario « autoroutier ».

Les outils d'aide à la décision sont également utilisés dans la justification des projets au sein des études préliminaires. Qu'ils prennent la forme d'analyse multicritères ou

d'analyse de la valeur, ces outils servent à déterminer des choix entre scénarios ou, selon une autre façon de les appréhender, à « justifier » ces choix. En croisant les données disponibles aux objectifs pondérés du projet, les scénarios peuvent être comparés entre eux. Théoriquement, une solution « optimale » émerge ensuite selon la pondération fixée. Bien entendu, ce modèle est fortement critiqué, ne serait-ce que parce qu'il est d'abord déterminé par des choix fait *a priori* : objectifs liés au projet, prédominance de certains intérêts dans la pondération, etc. Ainsi, on reproche à ces outils de privilégier des solutions déjà prises, par manipulation ou non des résultats. À la lumière des études de cas, il serait abusif d'attribuer à ces outils un rôle purement communicatif dans la justification du projet. Le recours à ces outils peut verrouiller des choix effectués en amont, mais aussi remettre en question et rendre réversibles les projets.

Par exemple, dans le cas de McConnell-Laramée, l'utilisation de l'analyse de la valeur a entraîné une transformation complète de la configuration du projet. À la suite d'un blocage lié à des conditions de financement nettement moins intéressantes, l'équipe de projet devait trouver une solution plus appropriée et moins coûteuse que le tronçon autoroutier en tranchée. L'analyse de la valeur faisait ressortir que le scénario « autoroute » répondait mieux au critère de fluidité, mais l'importance donnée aux coûts dans l'étude éliminait cette possibilité. Entre les deux autres scénarios, le boulevard traditionnel avec intersections ou le boulevard paysager avec carrefours giratoires, ce fut le deuxième qui l'emporta car il constituait un compromis entre l'intégration au milieu et la fluidité de la circulation. Le concept des carrefours giratoires, en émergence au Québec, permettait d'assurer la fluidité tout en répondant à des préoccupations en termes d'intégration urbaine, selon le rapport. Mais dans ce cas précis, c'est probablement une manière différente de poser le problème qui a entraîné ce changement majeur. Ainsi, ce n'est pas l'outil qui a provoqué ce changement de cap, mais plutôt la problématisation renouvelée du problème à résoudre. Dans d'autres cas, comme celui du réaménagement de l'échangeur Turcot, le recours à l'analyse de la valeur a permis, en l'absence d'une solution perçue

comme optimale, de faire ressortir un scénario qui n'avait pas été envisagé au départ par l'équipe de projet.

« C'est un outil (l'analyse de la valeur) qui s'est avéré assez pertinent et qui peut se faire à n'importe quelle étape. Pour le projet X, on l'a fait pour s'assurer qu'on n'avait pas oublié un scénario. On a réuni des experts en parlant de tous les paramètres du projet, ça a permis de faire émerger le scénario retenu qui n'était pas au départ envisagé. Dans le cas de McConnell, initialement une autoroute, on s'est rendu compte que les projections démographiques étaient beaucoup trop élevées. Ça a donc changé la configuration, avec des carrefours giratoires. Ce qui était très étonnant et très ambitieux à ce moment, c'était la première fois qu'on gérait un projet comme cela. » (MTQ-2)

Le rôle de l'étude d'impact : un apport souvent trop tardif

À l'instar de l'approche prévisionnelle démontrée précédemment, l'analyse des impacts prend la forme d'une vision essentiellement rationnelle (Gariépy, 2005 : 258) : *« l'étude d'impact sur l'environnement prend appui sur le besoin d'un projet ou sur sa justification, pour ensuite dresser l'inventaire des solutions possibles puis analyser les conséquences de celles-ci sur l'environnement »*. Envisagée ainsi, l'étude des impacts sert la justification d'un projet plutôt qu'elle ne permet de l'influencer à l'amont. Elle pousse à un mode de planification par scénarios : la légitimité du projet est a priori acceptée, alors il s'agit surtout de déterminer où passer l'infrastructure et comment l'insérer dans le milieu. Les projets analysés dans cette thèse attestent de ce rôle à la fois limité (mais primordial au plan de la justification) que joue l'étude d'impact. Bien que, comme il en sera question à la section 5.3, certaines forces peuvent jouer en faveur d'une révision de cet apparent verrouillage.

Plusieurs outils prévisionnels, déjà explicités dans la section précédente, servent actuellement à la détermination des impacts d'un projet, notamment sur la circulation

future. Les enquêtes origine/destination et les simulations de circulation sont largement utilisées pour mettre de l'avant un scénario ou pour déterminer si une alternative suggérée répond ou non à la demande en déplacement actuelle et future. En plus de ces outils de calcul des impacts sur la circulation, d'autres s'intéressent plus particulièrement aux impacts environnementaux. L'outil Caline3 est utilisé pour calculer les émissions atmosphériques de SO₂, H₂S et CO₂. MOBILE permet le calcul des émissions mais aussi des particules en suspension. Traffic Noise Model dresse un portrait du climat sonore pour un secteur. Ces outils fonctionnent à partir d'une situation actuelle, comparée à la mise en fonction de l'axe à différentes époques. Il est ainsi possible de comparer l'évolution sans intervention versus la situation future une fois l'intervention réalisée. À ces outils s'ajoutent les inventaires sur la faune et la flore et d'autres approches de détermination des impacts environnementaux selon les domaines.

L'analyse des impacts est associée à une approche par spécialités sectorielles, des intrants et données sur de multiples paramètres viennent parfaire la connaissance du projet. Ces calculs ont comme finalité de présenter un portrait « fidèle » du contexte d'implantation et des impacts sur celui-ci. La mise en forme de l'étude d'impact relève quant à elle d'un ensemble d'exigences, notamment de la directive émise par le MENVIQ. Le MTQ doit suivre une certaine logique de présentation et répondre à des requêtes originaires du milieu, par l'intermédiaire des différents ministères et organismes parapublics. Outre son aspect sectoriel, c'est également l'intervention tardive de l'étude d'impact dans la définition des projets qui entraîne le plus de problèmes et de critiques.

« Je dirais que malheureusement l'étude d'impact arrive tardivement dans l'évolution du projet et c'est comme ça depuis le début. Idéalement, on devrait regarder les impacts de plusieurs solutions en détail, car ça fait partie de l'objectif « officiel » de choisir le scénario de moindre impact. Mais dans les faits c'est très dispendieux en temps et en ressources

financières, on s'attarde donc surtout à l'analyse de la solution choisie. »
(MTQMTL-5)

Alors que la procédure québécoise exige l'analyse de plusieurs scénarios pour choisir le plus optimal au plan environnemental, l'analyse des projets démontre que c'est rarement le cas. Le processus confère plutôt à ce rapport d'étude d'impact un rôle justificatif (ce que la loi lui confère également), qui contraint les responsables du MTQ et autres consultants dans une logique d'auto-validation. En confrontant un scénario bien détaillé, et sur lequel l'équipe travaille depuis déjà un certain temps, il est difficile de s'en dissocier pour revenir sur certains choix, surtout face à des options alternatives peu détaillées et facilement écartables sur certains points car elles n'ont pas été abordées en détails. L'analyse des impacts vient rarement modifier en profondeur la nature d'un projet. Les changements portent majoritairement sur des mesures de bonification ou mitigation liées au projet. Dans tous les cas étudiés, l'étude des impacts intervient une fois les choix les plus importants déjà effectués. Certaines modifications peuvent intervenir, mais ils ne remettent pas en cause la nature du projet. Par exemple, une modification du tracé de l'axe pour éviter certains milieux naturels sensibles dans le cas de Du Vallon et de McConnell-Laramée, bonification des aménagements et de l'insertion urbaine de l'équipement dans le cas de Notre-Dame, adoption d'une configuration en tranchée dans le cas de l'autoroute 30 afin de réduire les impacts sonores, etc. Donc, tel que le conçoit la procédure québécoise, si le promoteur doit réaliser une étude d'impact, c'est que la décision concernant le projet est déjà prise et qu'un avis de projet est déposé au MENVIQ. Comme l'étude d'impact intervient plus en aval, son impact demeure minime en ce qui concerne la problématisation du projet à la base.

La culture technique et les normes mises à l'épreuve

Les outils utilisés et le pouvoir qu'ils exercent sur la conduite d'un projet sont rattachés aux différentes cultures professionnelles dominantes au MTQ. Comme nous l'avons constaté dans l'analyse des changements organisationnels au chapitre 3, le MTQ a toujours joué un rôle traditionnellement axé sur la confection de routes dans une optique de voirie. Ce n'est que plus récemment, depuis la fin des années 1970, que d'autres professions se sont vues représentées en plus grand nombre. Cela permet, à présent, d'aborder plus en détails la question des professions et de leur interaction avec toute une série de normes encadrant le projet.

« C'est sûr que les outils techniques sont plus déterminants, car la culture est faite ainsi; les projets du MTQ ont toujours été des projets de transport. Mais là si on est dans un milieu urbain, certains tentent d'en faire des projets urbains. Mais ce n'est pas toujours évident, car plusieurs pensent que le MTQ, sa mission, c'est de s'occuper de ce qui se passe dans son emprise et que le reste doit être évacué. Mais moi je trouve qu'on ne peut plus fonctionner comme ça, c'est trop simpliste. C'est plus facile de faire ainsi, mais on réalise des choses beaucoup moins intéressantes. Je me rappelle, dans le cas du projet X, qu'au début c'était essentiellement un projet de structure, et que c'est devenu par la suite un projet de transport et d'aménagement urbain dans notre esprit. On a réalisé que les enjeux étaient pour une grande part liés à l'aménagement du territoire, mais il faut toujours se battre et le justifier, alors que l'approche technique passe plus facilement. Il y a donc une résistance culturelle à ça, certains pensent même que les urbanistes n'ont pas leur place dans les projets du MTQ... » (ANONYME-3)

Comme la présentation des outils mobilisés dans les conduites de projet du MTQ le démontre, le processus de projet procède d'une confrontation ou d'une mise en rapport d'un ensemble de visions sectorielles sur un objet. Le chargé de projet et les autorités du MTQ doivent composer avec ces différents intrants pour formuler un projet qui, théoriquement, résultera de l'ensemble de ces représentations

professionnelles. Mais, à l'image du territoire dans lequel il s'insère, le projet ne peut être considéré strictement comme la somme de ses parties. Le croisement entre ces logiques et visions du monde relève tout de même d'une réduction de la réalité. À ces problèmes inhérents au modèle de planification rationnel s'ajoutent tous les rapports conflictuels ou inégaux qui peuvent intervenir dans le croisement entre les différentes professions. Un regard sur ces enjeux internes à l'organisation est nécessaire pour comprendre l'évolution d'un projet, notamment en le concevant avant tout comme une construction d'acteurs plutôt qu'un produit strictement rationnel. Les normes adoptées par l'organisation occupent une place prépondérante dans cette interaction.

Les outils et savoirs intervenant dans le projet d'infrastructure de transport répondent à une logique de gestion par filière (Barouch, 1989). La figure de l'ingénieur étant traditionnellement au centre du processus de décision. Si auparavant seuls les ingénieurs étaient mobilisés dans la définition des projets, la généralisation des études d'impacts a entraîné l'intégration d'une multitude d'autres professions au MTQ et l'apport de plusieurs consultants externes : urbanistes, architectes, géographes, biologistes, environnementalistes, etc. Chaque outil ou étude sectorielle fait appel à certaines de ces professions. Par exemple, l'urbaniste travaillera sur le portrait socio-économique ou de l'urbanisation du secteur, tandis que l'ingénieur réalisera une étude d'impact sur la circulation pour le même milieu d'insertion. De récents projets en milieu urbain, comme la modernisation de la rue Notre-Dame, témoignent de ces apports multiples. L'équipe de projet du MTQ et ses consultants étaient formés de quatre ingénieurs sur huit membres, excluant le chargé de projet qui était architecte-urbaniste. Si nous incluons l'ensemble des membres des équipes externes de consultants, la proportion demeure à environ 50 % d'ingénieurs, alors que nous retrouvons des architectes du paysage, historiens de l'architecture, sociologues et chercheurs universitaires.

Mais la coexistence de ces différents « langages » crée des problèmes et conflits. D'abord, ils ont tendance à être « auto-validant », en procédant à la réduction de la

réalité du territoire en des termes intelligibles pour la spécialisation. Par le fait même, il « *s'ensuit une dévalorisation des aspects de la réalité non conformes aux produits de la formalisation* » (Barouch, 1989 : 43). Certains types de solutions au problème émergent sous la forme de routine : l'ingénieur en circulation appréhendant un débit important conseillera, par exemple, l'augmentation de la capacité de l'infrastructure. En fonctionnant par silos, les processus actuels participent à la ségrégation des différentes professions. D'où la prédominance d'une vision souvent essentiellement fonctionnaliste dans la conduite des projets routiers. Plusieurs témoignages recueillis attestent de cette emprise de la vision « voirie » sur le projet dès l'amont⁶⁰. La dimension aménagement du territoire intervient souvent en aval, dans la recherche de scénarios. Plusieurs paramètres techniques se trouvent néanmoins figés, ce qui limite les possibilités d'apports de professions liées à l'aménagement. Cette appropriation de la culture ingénieriale sur le projet est sous-jacente aux paramètres organisationnels : les codes, normes et processus font que ce type de rationalité exerce un pouvoir plus déterminant sur l'objet technique. La culture perpétuée dans l'organisation et la codification des projets joue un rôle plus important dans ce phénomène que toute stratégie de contrôle d'un corps professionnel.

Plus spécifiquement, les normes, celles ayant trait à la sécurité routière par exemple, entraînent une rigidité dans le processus. Le projet se trouvant surdéterminé en amont par celles-ci. Parfois, ces normes font partie d'un ensemble apparemment plus souple qu'il n'y paraît; les normes servant l'argumentaire pour invalider certaines propositions autres que celles prévues par le MTQ. Dans le cas de la rue Notre-Dame, les normes ont servi l'argumentaire du MTQ lors des audiences publiques, invalidant la proposition récurrente de réaliser l'axe en tunnel ou partiellement recouvert. L'ensemble de normes est venu encadrer le scénario du MTQ et tout autre scénario devenait non conforme à ces pratiques. Les normes légitiment l'action du maître

⁶⁰ Nous avons d'ailleurs observé au chapitre 3, à travers l'évolution du projet de Notre-Dame, comment le projet est passé du mouvement City Beautiful à une vision par la suite plus fonctionnaliste de l'infrastructure. En retour, la période récente témoigne d'un retour de la vision esthétique et aménagiste au sein du projet.

d'ouvrage, qui apparaît contraint d'agir de telle manière plutôt qu'une autre. Mais dans les faits, l'imbrication complexe de règles et de normes est plus malléable que ce que le promoteur laisse croire. Le projet de réfection de la Côte de Éboulements est un bon exemple (voir encadré 3).

À cette image du projet comme étant la somme d'une multitude de visions sectorielles s'ajoute le rapport même entre les professions. Tel que le démontre son rôle, sa mission ainsi que sa codification du processus de projet, le MTQ est d'abord traditionnellement associé à une vision d'ingénierie et de voirie. Cette approche domine le processus de projet, les autres professions étant assujetties à ces considérations techniques en matière de transport. L'action du MTQ est encadrée par des normes de conception routière et de sécurité associées à une vision du transport axée avant tout sur la fluidité de la circulation. Ces normes influencent fortement la nature et la configuration du projet. Le processus accorde plus d'importance à l'aspect technique qu'à l'apport de domaines ou d'approches qui agissent en marge de l'objet technique : urbanistes, architectes, gestion de la demande, etc. Alors que ces derniers perçoivent la relation entre l'infrastructure et le milieu d'insertion comme étant de nature systémique. Une vision sectorielle centrée sur l'équipement tend à réduire cette dimension à un intrant dans un milieu donné, à définir la relation en termes d'impacts.

« Le MTQ c'est une culture particulière, principalement basée sur les ingénieurs. Ils ont généralement plus de pouvoir à l'interne que les autres professions, de par les connaissances associées à leur profession. C'est une culture du secret, technique, peu habituée à devoir rendre des comptes. C'est aussi encore un ministère de la « voirie », qui ne sait pas vraiment encore comment entrer en relation avec d'autres cultures professionnelles, d'autres acteurs. » (MTQMTR-4)

Une partie importante des conflits professionnels porte sur le rôle des individus dans le projet. Ce rôle divise principalement les « techniciens » responsables de la

confection de l'infrastructure des dimensions « hard », aux spécialistes des études préliminaires axés vers la justification des projets et du « soft ». Les premiers s'occupent du design, de la sécurité et des dimensions techniques du projet, tandis que les seconds s'intéressent aux scénarios d'aménagement, à l'intégration des projets et à l'analyse des impacts environnementaux. Toutefois, ce phénomène va bien au-delà de la stricte opposition entre urbanistes et ingénieurs. Il oppose aussi des ingénieurs entre eux dans leurs représentations du problème. Cela touche autant les équipes de projet du MTQ que les firmes et consortiums de consultants privés mandatés par celui-ci.

« La culture change c'est certain, mais encore parfois on sent une opposition entre différentes manières de faire. Par exemple, dans le projet X, nous on s'occupait des études de justification et le point de vue des gens de design c'était : « faites l'étude d'impact, et nous on s'occupe des vrais affaires... ». Certains ne comprennent pas pourquoi il faut justifier les projets... » (PRIV-1)

Encadré 3

Réfection de la Côte des Éboulements en 1997 : le pouvoir des normes

Le projet de réfection de la Grande Côte des Éboulements dans Charlevoix a créé beaucoup de remous, même s'il n'a jamais traversé les audiences publiques du BAPE. Le 13 octobre 1998, un accident d'autobus avait fait 44 victimes dans cette côte à la dénivellation importante. Très vite, on ciblait la soi-disant piètre sécurité de l'infrastructure dans les médias, ce qui poussa le gouvernement québécois à annoncer quelques jours plus tard des travaux de réfection. Le projet proposé en décembre 1997 prend la forme d'une voirie moderne, à deux voies, avec une réduction importante de la dénivellation et proposant des murs de béton. Divers acteurs regroupés sous la bannière du Regroupement pour la protection de Saint-Joseph-de-la-Rive et des plateaux des Éboulements se sont opposés à ce projet, qui allait selon eux complètement dénaturer ce site d'intérêt patrimonial exceptionnel, les murs auraient notamment caché la perspective sur le fleuve Saint-Laurent aux automobilistes.

Le gouvernement, pressé de mettre en branle ces travaux, formula son projet de manière à éviter la procédure québécoise d'évaluation environnementale et le BAPE. En prolongeant le projet jusqu'au village de Saint-Joseph-de-la-Rive, il se trouvait à faire passer la largeur moyenne de l'infrastructure à 32,5 mètres, alors que seuls les projets d'une largeur moyenne de 35 mètres et plus sont assujettis. Divers groupes d'opposants ont déposé des requêtes en cour pour forcer le gouvernement à revenir sur cette approche de « projet par décret », mais elles ont toutes été rejetées par les tribunaux. Ce projet opposait deux représentations très différentes : celle des normes du MTQ liées à la conception routière, et celles d'acteurs souhaitant protéger un paysage patrimonial. Le rapport du coroner enquêtant sur la tragédie des Éboulements faisait clairement ressortir que la réfection de la route n'était pas prioritaire. Même si le gouvernement a hésité quelque peu à la suite de la publication de ce rapport, le projet fut tout de même complété en 2000. L'initiative démontre le pouvoir des normes de conception dans l'implantation d'un projet et comment elles peuvent être saisies par le politique et le promoteur pour justifier certains choix.



Source : La Presse

Les cas montrent une tension continuelle entre deux cultures : deux représentations différentes des problèmes et, conséquemment, des solutions à adopter. En effet, la conduite des projets tend à diviser les « gestionnaires de la mobilité » des « spécialistes de l'aménagement » (Wiel, 2005 : 31) : *« ceux qui conçoivent les modèles de prévision du trafic s'installent dans une continuation des tendances passées, sans doute performante pour faire un bon pronostic à court terme, mais totalement opaque pour repérer où sont les marges de manœuvre à plus long terme »*. Le territoire est souvent exclu de cette pensée infrastructurelle, car il demeure intangible et imprévisible. Certains cas analysés (notamment Du Vallon ou plus récemment le réaménagement de l'échangeur Dorval) démontrent que, lorsque la justification du projet sort de l'ornière strictement circulatoire ou sécuritaire, des solutions plus « intégrées » peuvent émerger⁶¹. Ce phénomène d'ouverture a été constaté dans l'évolution des projets de l'axe McConnell-Laramée et de la rue Notre-Dame. Faisant face à un territoire complexe, difficile à saisir et porteur d'un pouvoir d'opposition important, les concepteurs de ces projets ont été contraints d'ouvrir le processus rigide de conception à d'autres types de représentations : le projet de réaménagement des quartiers traversés dans le cas de Notre-Dame, la reconfiguration de l'infrastructure avec ronds-points et de capacité moins importante dans le cas de McConnell-Laramée.

Ce phénomène est facilité lorsque les mêmes membres d'une équipe travaillent sur un projet des premières réflexions à la formulation d'une étude d'impact et d'un projet final, ce qui leur permet d'avoir une vision globale du cheminement et réduit ce cloisonnement des pensées à l'œuvre. Auparavant, les projets étaient plus segmentés et réalisés selon une logique de silos, par des personnes différentes dans le temps. Seuls les niveaux hiérarchiques supérieurs pouvaient garder un contrôle sur l'ensemble du processus. Il semble que selon des témoignages recueillis, la gestion de projet au MTQ s'éloigne de cette manière de faire.

⁶¹ Par « intégré », nous faisons référence à des pratiques qui seraient fidèles à la complexité qui s'exprime dans les projets. Ces pratiques seraient moins cloisonnées et feraient intervenir la question de l'aménagement dans la planification des transports.

5.3. La planification en quête de sens : le rôle du territoire dans la définition des projets

Nous avons exposé la manière dont les projets tendent à se verrouiller à travers les étapes du projet dès l'amont. Deux dimensions principales interviennent à ce niveau : d'une part, le poids du réseau qui détermine le projet et, d'autre part, les outils et pratiques codifiés de planification à l'œuvre. Nous verrons maintenant que, face à ces éléments « a-territoriaux », les rapports d'acteurs en amont peuvent contribuer au verrouillage des projets, tout en agissant aussi comme vecteurs de réversibilité.

Ces étapes du projet qui visent à délimiter les opportunités, besoins et paramètres des projets, ne peuvent être traitées sans comprendre ce qui intervient en aval de la procédure : le débat public et l'analyse environnementale institutionnalisés. La problématisation du contexte de réception par le maître d'ouvrage, qui intervient de plus en plus en amont dans la planification des projets, est un autre élément important de la définition des projets et de leur territorialisation. Contrairement aux pratiques qui avaient cours dans les années 1970, la justification des projets devient maintenant plus ancrée localement. Dans cette approche, la détermination des besoins devient un atout pour le MTQ. Afin de faciliter l'acceptabilité sociale d'un projet, il se doit d'intégrer le plus possible les acteurs en les liant à des besoins auxquels répond l'infrastructure.

La procédure québécoise d'évaluation environnementale, de même que la période de débat public institutionnalisé par le BAPE, offrent un regard intéressant sur les pratiques. Nous verrons d'abord comment le territoire, dans ses composantes physique et sociale, est problématisé et intervient dans la formulation des projets. Et comment, au final, le territoire se trouve à déterminer le projet. Ensuite, nous présenterons les nouveaux jeux d'acteurs qui se créent au sein et autour des audiences

publiques du BAPE; remettant en question une vision de contrôle du maître d'ouvrage sur le processus et faisant intervenir une part de réversibilité dans la définition du projet.

5.3.1. Le rôle des rapports d'acteurs en amont : verrouillage ou redéfinition des projets?

Outre les outils et professions, le rapport au territoire joue un grand rôle dans le verrouillage des projets en amont. Le MTQ se voit contraint de faire adhérer certains acteurs au projet et à l'ouvrir à des requêtes en vue d'assurer sa réalisation. Des retours sur la formulation du projet peuvent se faire et des choix techniques importants peuvent être remis en question. Toutefois, ce rapport au territoire en amont est devenu presque incontournable pour le MTQ. Au-delà des liens avec les acteurs institutionnels du territoire, c'est aussi l'interrelation au public en amont qui se pose comme une pratique indissociable des grandes opérations. L'amont demeure une phase charnière pour le projet et permet notamment au MTQ d'anticiper les conflits et de planifier les audiences publiques du BAPE qui viendront.

L'adhésion des institutions publiques comme condition nécessaire

Le domaine de la planification des transports est principalement dominé par un acteur majeur : le MTQ. L'adhésion des autres institutions publiques ou acteurs influents du domaine est néanmoins nécessaire afin d'assurer la prise en compte de certaines dimensions du projet. Le but étant de rendre le projet moins vulnérable aux « attaques » d'éventuels opposants et d'obtenir leur support. Cette mise en rapport a

l'avantage de projeter l'image d'un apparent consensus du milieu récepteur et de marginaliser tout opposant sur cette base. Parmi ces acteurs, les municipalités demeurent les plus importants, le MTQ ayant à craindre beaucoup plus leur pouvoir sur le débat que n'importe quel autre acteur⁶².

Les autres acteurs du transport, tels l'AMT ou la STM, ont assez peu de pouvoir sur l'issue d'un projet. Leur rôle est orienté particulièrement vers certaines facettes spécifiques du problème. Ainsi, ils ne peuvent que rarement adopter une position globale sur le projet. La STM, par exemple, gère le réseau d'autobus et de métro sur le territoire de l'île de Montréal, mais ne peut, par définition, se prononcer sur un projet autoroutier. Son seul pouvoir réside en la négociation des aspects influençant son activité. L'AMT, dont le rôle est de promouvoir et gérer les transports collectifs métropolitains, est aussi liée par son mandat puisqu'elle relève du MTQ et ne peut se prononcer véritablement sur les choix effectués par celui-ci. Ces acteurs font preuve de ce que Crozier et Friedberg (1977) appellent des « saisies d'opportunités » : bien qu'ils soient parfois opposés par principe à un projet, ils se positionnent en obtenant des avantages associés à leur rôle⁶³. C'est pourquoi l'AMT a appuyé sans réserve le projet de modernisation de la rue Notre-Dame du MTQ. Elle obtenait ainsi des voies réservées pour autobus qui lui auraient permis de faciliter la mise en place de son service Rapibus. Le projet de la rue Notre-Dame, en augmentant la capacité routière (ce qui allait, en principe, contre la vocation « pro-transport collectif » de l'AMT) permettait à l'AMT de réaliser un projet autrement plus difficile à implanter dans un autre contexte.

⁶² Les travaux de Sandrine Rui ont démontré que c'est le cas également en France. Les promoteurs publics en transport craignent davantage ces acteurs et le travail de planification en amont du projet est orienté vers leur adhésion.

⁶³ Cela renvoie au concept de rationalité limitée de Simon (2001) : face à une série de choix, plutôt que de choisir de manière optimale, les individus comme les organisations auraient tendance à se porter sur un choix qui apparaît satisfaisant. Ces acteurs ne peuvent posséder l'ensemble des connaissances requises à une situation, c'est pourquoi cette notion de « satisficing » est de mise, à contre-courant de la conception de la rationalité présente dans la théorie micro-économique originale.

L'une des principales stratégies du MTQ est de faire adhérer ce type d'acteurs au projet en répondant à certains besoins spécifiques. Le cas du projet de réaménagement des infrastructures liées au rond-point Dorval est un bon exemple. Le MTQ, constatant que l'accès au terminus d'autobus de la STM était déficient, a saisi l'occasion de faire adhérer cet acteur au projet en traitant spécialement ce problème. Le promoteur a ainsi fait valider des concepts préliminaires par la STM, en modifiant en retour le projet selon leurs requêtes. La STM est devenue par la suite un acteur favorable au projet, contribuant à son « amélioration ». Les études de cas démontrent une forte évolution en ce sens, alors qu'auparavant ces acteurs étaient peu associés aux projets. Cela permet au MTQ de rallier d'autres acteurs alliés et, dans certains cas, de bonifier ses projets.

Les rapports en amont avec les municipalités s'avèrent plus complexes. Ces acteurs étant plus politisés et jouant un rôle plus important face au territoire touché. De plus, ce rapport entre le MTQ et les municipalités s'exprime souvent en une confrontation entre les rôles et responsabilités des deux organisations face au territoire géographique et politique. Le MTQ gère et planifie le réseau routier supérieur ainsi que les projets qui en découlent, alors que les municipalités s'occupent de la planification urbaine et essentiellement du réseau viaire local. Ces deux rôles se superposent et créent parfois des frictions. À cela s'ajoute le fait que les administrations municipales et leurs maires sont plus rattachés aux populations et aux acteurs locaux des milieux récepteurs de projet. Les instances municipales ont plus de facilité à s'approprier ces réseaux d'acteurs que le MTQ, leur adhésion au projet est donc déterminante dans sa conduite. Dans un registre moins politique, le rapport aux autorités locales permet au MTQ de mieux saisir les logiques locales liées au projet et de le modifier ou bonifier en ce sens.

Dans le cas de la rue Notre-Dame, le projet a d'abord été facilité par une conception collaborative entre les professionnels du MTQ et de la Ville de Montréal. Par la suite, un changement d'administration politique à Montréal a toutefois sonné le glas du

projet. Saisissant les logiques locales d'opposition, la nouvelle administration du maire Tremblay s'est positionnée comme garante de l'intérêt des montréalais en véhiculant un discours semblable à celui des opposants : en proposant l'alternative du boulevard urbain. À l'inverse, le projet de l'axe Du Vallon était difficile à mettre de l'avant pour le MTQ étant donné l'opposition de la Ville de Québec à une infrastructure autoroutière. Une fois que le rapport entre les deux organisations fut amélioré et qu'un compromis fut trouvé sur la forme du projet, l'idée de copromotion a émergé. De son côté, le projet de l'autoroute 30, davantage politique, se caractérisait par la présence d'un important lobby de municipalités réclamant une intervention du MTQ depuis une trentaine d'années. Lorsque la décision de mettre le projet de l'avant a été prise, ces mêmes municipalités ont utilisé leur pouvoir pour réclamer des accommodements locaux et, ainsi, augmenter les bénéfices tirés de l'opération.

Tel que nous pouvons les observer dans le cas de l'axe Du Vallon, où le MTQ et la Ville de Québec se sont associés pour réaliser le projet, la question de la copromotion des projets se pose de plus en plus. Pour le MTQ, il s'agit d'une première expérience en ce sens. Cet accord a d'abord permis de mieux intégrer le projet au milieu, mais également de projeter l'image d'un consensus face au public. L'usage d'un protocole d'entente a contribué à sceller certains paramètres du projet, favorisant ainsi son irréversibilité. Toutefois, l'entente peut aussi confiner les acteurs dans des rôles cloisonnés. Dans le cas du projet de l'axe Du Vallon, des acteurs mentionnaient que la séparation des responsabilités en deux tronçons entre la Ville de Québec (partie boulevard) et le MTQ (partie voies rapides) avait créé un projet à deux personnalités. L'intégration recherchée n'étant pas si facilement atteignable.

Un tel accord entre le MTQ et la Ville de Montréal reste peu probable à court terme, les relations entre les deux organisations étant conflictuelles, surtout depuis l'échec du projet de modernisation de la rue Notre-Dame. Toutefois, le projet de réaménagement des infrastructures liées au rond-point Dorval a réussi à rallier les

deux administrations, auxquelles se joignait Aéroports de Montréal. Ces acteurs souhaitaient soumettre le projet au BAPE en tant que copromoteurs puisqu'ils avaient signé une entente sur différents paramètres. Cette demande a cependant été refusée par le BAPE, qui percevait probablement ce « promoteur » ainsi constitué comme trop imposant face au public. Cette alliance donnant l'image d'un consensus avant même que les consultations publiques institutionnalisées aient lieu. Néanmoins, cette manière de faire devrait s'imposer davantage au cours des prochaines années; les municipalités étant plus actives face aux projets du MTQ et celui-ci plus ouvert à leur inclusion au processus. Le MTQ a ainsi appris à créer de l'acceptabilité en faisant adhérer des acteurs clés aux projets.

La participation du public en amont : le stigmatisme du cas de la rue Notre-Dame

Le MTQ a depuis toujours favorisé un rapport avec les acteurs institutionnels plutôt qu'avec les citoyens et groupes de pression. Toutefois, des adaptations fort importantes ont changé la donne et résultent d'un ensemble d'échecs, dont celui de la modernisation de la rue Notre-Dame. Ces expériences conflictuelles passées agissent aujourd'hui comme les catalyseurs d'une grande réflexion sur la participation du public en amont des projets. Les oppositions récurrentes face aux projets du MTQ forcent les gestionnaires à travailler sur le rapport en amont avec le public. Les entrevues menées en témoignent, la participation en amont s'impose aujourd'hui dans l'organisation comme la manière de faciliter l'acceptabilité des projets. En consultant et faisant adhérer certains acteurs du milieu dans la définition du projet, le MTQ espère ainsi bonifier le projet et le rendre plus intégré. Il souhaite aussi anticiper le débat à venir et ne pas faire face à des confrontations au BAPE qui peuvent rendre la réalisation du projet incertaine. Il ne faut pas y percevoir nécessairement un éclatement du verrouillage du projet car la participation de certains acteurs procède selon les mêmes bases d'irréversibilité. En intégrant ces diverses représentations en

amont du processus, le projet s'arrime plus tôt à ces représentations véhiculées et acquiert une plus grande imperméabilité face aux contraintes qui se posent.

Les confrontations rencontrées par le MTQ lors des audiences publiques sur la rue Notre-Dame, puis l'échec du projet, ont provoqué des remous internes. La manière de percevoir le contact en amont avec le territoire a été modifiée chez certains gestionnaires et décideurs. Bien que des résistances culturelles persistent et que certains professionnels, hauts fonctionnaires ou acteurs politiques craignent toujours de procéder à une plus grande ouverture face aux acteurs du milieu, le discours dominant prône une redéfinition des pratiques. L'appui des acteurs locaux et régionaux s'impose, ce qui vient modifier le travail de formulation du projet avant son passage aux audiences publiques. Par exemple, la consultation des acteurs locaux en amont dans le cas de la rue Notre-Dame portait surtout sur les impacts sonores. Le positionnement du milieu local a par la suite éclaté à la suite des audiences locales organisées par le CAUHM, qui avait fait ressortir l'option des voies encaissées. Le MTQ avait établi des liens étroits avec quelques acteurs, mais il s'agissait du premier projet en milieu urbain de cette envergure depuis l'adoption de la procédure québécoise d'évaluation des impacts et de la création du BAPE.

Plusieurs acteurs rencontrés s'accordent pour dire que ce sont les audiences du BAPE qui ont poussé le MTQ à adopter des mesures facilitant la participation publique en amont. Les audiences du BAPE sont perçues comme une épreuve difficile où des confrontations imprévues peuvent surgir et menacer gravement l'issue des projets. Les responsables du MTQ ont ainsi trouvé des manières d'anticiper les problèmes et de définir les appuis locaux. Par conséquent, la participation publique en amont des projets représente à l'heure actuelle une clé importante.

« Si tu présentes un projet et que la seule possibilité pour le public de se prononcer est le BAPE, ça devient un lieu de confrontation. Le projet est tellement avancé et ficelé que le promoteur veut passer à la prochaine

étape et le public est coincé car il n'y a plus de place pour bonifier le projet à cette étape. Dans le cadre du projet X, le MTQ a décidé de faire une séance de consultation en amont, organisée par un consultant spécialiste en la matière. Il a constitué des tables sectorielles avec tous les acteurs du territoire. Au début on leur demandait ce qu'ils percevaient comme problématique par rapport à l'infrastructure et ça nous a grandement aidé à définir les enjeux et les besoins » (ANONYME)

Les apprentissages liés au projet de la rue Notre-Dame sont également en voie de se transcrire dans une nouvelle approche de participation publique ancrée formellement dans le processus de projet du MTQ. À l'heure actuelle, ce choix reste à la discrétion des autorités supérieures du ministère (sous-ministre adjoint, sous-ministre ou acteurs politiques) et dépend grandement du contexte particulier des projets. Le nouveau processus interne en développement devrait insister sur deux moments majeurs de participation publique : l'une en amont, avant la définition des besoins, l'autre à la suite de la formulation des scénarios. Des points de vue à l'interne, que nous avons recueillis, font valoir que le MTQ ne peut plus occulter cette étape. On admet généralement chez les concepteurs que le MTQ ne pourra plus contourner le problème posé par l'acceptabilité parfois déficiente de ses projets.

Des réticences de la part des autorités du MTQ face à un tel engagement dans la participation du public sont présentes d'après les commentaires recueillis. Il s'agit d'une idée générée par des individus qui ont été impliqués dans des situations de projet concrètes, mais qui peinent à gagner l'appui de l'ensemble des décideurs du ministère. Il s'agit pour l'instant d'une adaptation ou d'un apprentissage souhaité par certains acteurs qui pourra éventuellement se généraliser à l'organisation, si le processus de projet est modifié en ce sens. La participation du public constitue tout de même une adaptation importante pour le MTQ en lui permettant d'établir, en amont, un lien avec les acteurs du milieu. Cet apprentissage est pour l'instant majoritairement un produit de la direction territoriale de Montréal, qui a fait face à de nombreuses contraintes de ce genre au cours des dernières années. Puisqu'il n'y a pas

encore de processus formel de participation publique, chaque direction territoriale du MTQ possède sa propre culture et ses intentions en ce domaine et est libre d'intervenir à sa guise, toujours avec l'accord des instances supérieures.

Des limites se posent en rapport à cette tendance vers la participation en amont. Certains y voient une manière de court-circuiter d'éventuelles audiences du BAPE, en s'appropriant le débat public. Le MTQ espère ainsi éviter d'éventuels conflits. Les cas du réaménagement de Dorval ou de la modernisation de la rue Notre-Dame démontrent que, même lorsqu'il y a apparence d'ententes entre les acteurs du milieu et le MTQ, les audiences du BAPE font ressortir d'autres conflits latents ou mettent à l'avant-scène des acteurs qui n'étaient pas présents lors des séances de participation publique. Certains perçoivent également des limites au sein de la culture même au MTQ, qui serait peu porté à ce type de dialogue.

« Ils sont très particuliers au MTQ. Ce sont des gens qui dans leur tradition et leur culture n'aiment pas beaucoup discuter des choses en public. Ce sont de superbes négociateurs hors caméras, parce qu'ils sont habitués de travailler avec des gens de terrain, avec qui ils peuvent trouver des corrections et modifications concrètes à leurs projets. Mais ces acteurs sont toujours des partenaires qui ont intérêt à ce que les choses avancent... Tandis qu'un citoyen qui conteste un projet, c'est différent, ils se retrouvent donc en situation de malaise. Mais ils ont tout de même beaucoup évolué. Si on compare les expériences récentes avec les audiences du projet de Plessisville, c'est tout à fait différent maintenant... » (BAPE-1)

Certains représentants du MTQ et de firmes de consultants avancent qu'il est pratiquement impossible de contenter tous les acteurs et que la planification d'un objet technique de cette ampleur ne peut se faire de manière collaborative dans son intégralité. Le MTQ émet des réticences à ouvrir sa planification de l'objet technique autrement qu'en des termes de bonification ou de mitigation des impacts (par l'installation de murs anti-bruits par exemple). Tandis que les discussions qui traitent

de l'aménagement du territoire et de son interaction au projet peuvent pousser le MTQ à modifier profondément l'objet technique en retour. L'équilibre est inexistant sur ce plan et le promoteur laisse paraître une approche non maîtrisée de cette relation entre projet d'infrastructure et aménagement du territoire. Pour le MTQ, l'objectif premier reste toujours celui de réaliser ses projets. Il n'est pas envisageable d'accorder en amont un pouvoir à des acteurs qui sont fortement opposés à son action. En conséquence, ce sont souvent ces mêmes acteurs qui nuisent à la conduite du projet ultérieurement, notamment lors des audiences du BAPE, en saisissant cette tribune puisqu'ils n'ont pu débattre du projet auparavant.

« C'est important la participation car les gens se sentent écoutés et ça permet d'éviter des affronts plus tard. Mais d'autre part on ne peut pas faire de la conception à trente personnes autour d'une table... La conception est un acte professionnel et l'ingénieur a une responsabilité et des normes à appliquer. Le risque de consulter la population c'est qu'ils vont proposer leurs solutions. Mais la solution ce n'est pas ce qu'on veut, on veut connaître la préoccupation derrière cette solution apportée par le groupe. Et comment on peut la satisfaire. C'est un piège de discuter de solutions. » (MTQMTL-1)

« Selon mon expérience, on souhaite rencontrer des gens qui peuvent bonifier le projet, pour valider le projet. Les acteurs écologistes sont des lobbyistes, ils n'ont pas la volonté que le projet fonctionne, il souhaite avant tout attaquer le gouvernement et faire valoir leur discours. Ils ne peuvent appuyer un projet, car ils dérogeront à leur ligne de conduite et leur philosophie. Ce n'est pas le genre d'organisme qui mérite d'être rencontré, en les rencontrant trop tôt ils risquent encore plus de se préparer. La critique ne me dérange pas, mais en autant qu'elle permette de bonifier ou de questionner le projet. » (PRIV-3)

Dans une certaine mesure, le MTQ semble avoir appris sur l'importance d'établir des contacts en amont avec les milieux associés au projet et ce, à toute les échelles du territoire. Des projets récents, tel que le réaménagement des infrastructures liées au

rond-point Dorval et de l'échangeur Turcot, ont montré que la participation publique en amont aide le MTQ à définir les enjeux et les besoins du milieu impliqué. Cependant, le conflit demeure et apparaît dans tous les cas comme producteur de sens et vecteur de mise en rapport des logiques des acteurs. Comme il en sera question ultérieurement, les acteurs globaux échappent à une certaine volonté de contrôle du débat par le MTQ, en saisissant les tribunes officielles comme le BAPE, pour faire valoir leurs intérêts. La culture du MTQ laisse entrevoir des réticences à une trop grande ouverture de ses projets sur les aspects techniques liés à la configuration, aux normes de conception et à la sécurité. La ligne dominante dans l'action du MTQ vise toujours à simplement bonifier les projets, plutôt qu'à susciter un apport plus profond du territoire dans leur définition. À l'évidence, la participation en amont s'impose néanmoins dans les pratiques depuis l'expérience de la rue Notre-Dame. Elle représente une adaptation importante du MTQ face aux contraintes établies par la procédure d'évaluation environnementale et le BAPE dans la conduite des projets.

5.3.2. Gagner l'acceptabilité par la problématisation du territoire

L'une des grandes adaptations du MTQ consiste en une importante modification dans la problématisation des projets. Cette évolution fait intervenir, de plus en plus en amont dans la planification des projets, la dimension territoriale, en tant que contexte physico-spatial et comme ensemble de représentations d'acteur. En anticipant sur le débat public, le MTQ tente de mieux contrôler l'issue du projet et de stabiliser l'environnement d'action incertain. Cela implique une justification du projet plus ancrée aux contextes d'accueil des projets, qui est lié au phénomène d'adhésion des acteurs discuté dans les sections précédentes. Le retour à la planification des grands projets, au lendemain de plusieurs années marquées par le moratoire sur le développement autoroutier, a démontré comment le MTQ n'était pas prêt à faire face

aux nouveaux paramètres du débat public. L'expérience du projet de modernisation de la rue Notre-Dame est significative à cet égard. Bien que témoignant de pratiques consultatives en amont assez nouvelles, le MTQ était mal préparé aux incertitudes posées par ce rapport au milieu à travers un contact avec les acteurs mobilisés par le projet.

« Un des problèmes que l'on retrouvait au MTQ auparavant et lié aux grands projets c'était une conception de l'action surtout effectuée en vase clos. Et quand c'était le temps d'aller présenter ça au public, au BAPE ou dans d'autres exercices connexes, on se rendait compte que certaines parties du projet ne répondaient pas aux attentes des acteurs. Le problème était que le projet était dès lors déjà très avancé dans sa formulation, ce qui faisait en sorte que cela causait bien des problèmes dans notre rapport aux autres. Le MTQ a d'ailleurs essuyé quelques revers auprès du BAPE, le plus marquant étant Notre-Dame. » (MTQMTL-4)

La plupart des planificateurs du MTQ s'entendent pour dire que la forte contrainte du BAPE a favorisé une adaptation du MTQ. Cet apprentissage est né des contraintes qu'imposait la procédure dans le processus de projet : mise en débat de l'équipement, exigence de transparence, promoteur qui est mis en situation de devoir rendre des comptes, etc.

« Tout dépend des personnes responsables au MTQ pour le projet. Si c'est une personne plus portée du point de vue infrastructure elle tentera peut-être d'escamoter les études et la justification. Mais le BAPE nous force à travailler à ce niveau, car on a tout de même la crainte de ce qui va survenir plus tard. Tu peux faire ton projet, en obtenant quelques bénéfiques ciblés, mais tu peux également faire un projet bien justifié et qui profitera beaucoup plus au milieu. Le BAPE force donc le promoteur à comprendre tous les besoins des intervenants, puis à trouver un projet qui répond à l'ensemble du milieu. Et puis évidemment au final ça facilite la réalisation de nos projets. » (PRIV-1)

À partir d'un projet essentiellement de voirie, le MTQ va, dans certains cas, faire intervenir la contextualisation du projet au milieu plus en amont dans la planification. Dans le cas du réaménagement des infrastructures liées au rond-point Dorval ou de l'échangeur Turcot, le MTQ faisait face à des équipements inadaptés ou en fin de vie utile. Ces projets répondaient essentiellement à des considérations techniques et sectorielles liées à l'infrastructure. Lors de la définition des problèmes, les équipes impliquées ont pris conscience que les deux projets touchaient également aux intérêts d'autres acteurs (par exemple, la STM dans le cas de Dorval). Un projet présentement en développement, tel que celui du réaménagement de l'échangeur Turcot, est désormais représenté comme un « projet urbain » par le MTQ.

Le vocable « projet urbain », d'abord mentionné dans l'étude d'impact du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, est précisément employé par le MTQ. On fait ainsi référence à une approche de projet plus intégrée, qui sort de l'ornière strictement infrastructurelle, pour participer à l'aménagement des milieux urbains traversés. Pour l'instant, le projet de Turcot est davantage orienté vers une optique de revitalisation urbaine et de mise en valeur des abords de l'équipement. Le projet de la rue Notre-Dame témoigne aussi du même type de rapport au territoire. D'abord formulé en des termes de sécurité et de flux routiers, ce projet a fait l'objet d'une appropriation marquée par plusieurs acteurs locaux et a été présenté comme « projet urbain » par le promoteur. Même si dans les faits, l'opération ne répondait pas d'un projet urbain multi-acteurs, cette problématisation prenait une forme toute nouvelle pour le maître d'ouvrage. Un problème posé uniquement selon des termes techniques peut se métamorphoser dans le temps en une vision plus large, qui intègre d'autres logiques.

L'analyse de plusieurs dizaines de documents de planification de projet datant des années 1960 à aujourd'hui démontre que cette définition des problèmes est tout à fait nouvelle au MTQ. Elle a émergé lors du retour à la planification des grands projets vers les années 1990, notamment à la suite du projet de la rue Notre-Dame dans les

années 2000. Les récents projets de Dorval et Turcot à Montréal sont des archétypes de cette nouvelle approche planificatrice, de même que Du Vallon dans la région de Québec. Ce phénomène relève de deux influences. D'abord, la procédure québécoise d'évaluation environnementale et le travail du MENVIQ, qui imposent en quelque sorte au MTQ d'aborder les aspects liés à l'intégration de l'équipement, mais aussi relatifs au rôle que jouera l'équipement à différentes échelles territoriales. Le développement de l'expertise en analyse des milieux urbains, relativement limitée auparavant, est devenu un enjeu majeur. Deuxièmement, ce changement dans les pratiques relève d'un apprentissage du MTQ face à cette même procédure mais aussi face aux erreurs et conflits passés. Cette adaptation menant à anticiper les requêtes des autres acteurs impliqués et à adopter une approche collaborative; ce qui permet aux autres acteurs de s'appropriier les projets à certains égards.

Cet apprentissage d'une nouvelle problématisation du territoire a principalement évolué à travers deux tendances. Jusqu'aux années 2000, il s'exprimait par une forte capacité du MTQ à intégrer des mesures de bonification ou de mitigation des impacts dans ses projets. Ainsi, il arrivait à contenir le conflit dans un débat sur les impacts du projet face aux riverains. Plus le débat était technique, local et axé sur les impacts comme le bruit ou les émissions polluantes de l'infrastructure, moins la justification était remise en question et plus le promoteur était à l'aise dans cette manière de poser les problèmes. Il pouvait d'ailleurs mener un projet totalement conditionné par sa propre rationalité à travers la procédure. Ce mode de planification s'avérait particulièrement efficace en ce qui a trait aux projets en milieu rural, où l'insertion de l'équipement est moins complexe et le milieu reconnu comme plus réceptif aux projets de voirie. Mais cette approche a toutefois été grandement questionnée, notamment lors d'une série de projets ayant fait l'objet d'audiences du BAPE : construction de l'autoroute 55 en 1989, implantation de voies réservées sur l'estacade du pont Champlain en 1992 de même que dans l'ensemble des études de cas analysées dans cette thèse.

La deuxième tendance d'apprentissage consiste à problématiser le projet en termes de « besoins ». Nous le constatons dans les documents de planification du projet de la rue Notre-Dame et de l'axe Du Vallon, mais de manière encore plus prononcée dans les projets des échangeurs Dorval et Turcot. La logique prédominante du MTQ est la suivante : si le projet sert les intérêts de certains acteurs du territoire, s'il répond à d'autres besoins que celui de la sécurité et des flux, il sera mieux accepté et entraînera, en conséquence, moins de conflits. Ce type d'approche procède d'une réflexivité par rapport à l'action face au territoire. En somme, le planificateur doit revenir, à travers sa problématisation du problème, aux idées initiales ayant conditionné les objectifs.

« Pour le projet X, on s'est aperçu que notre solution n'était pas la meilleure, car elle coûtait très cher. Il y avait des solutions moins coûteuses et qui répondait aux critères fixés. Mais notre travail avait été avant tout technique, pour répondre aux besoins d'un point de vue strictement reliés à l'infrastructure. On a fait la synthèse des problèmes de l'équipement, on les identifiait mais on ne parvenait pas à comprendre ce qui était majeur et qui pouvaient justifier la nécessité d'intervenir. L'analyse des besoins nous a par la suite permis de trouver ce qui était important et pourquoi on intervenait. » (ANONYME)

L'équipe de projet procède ainsi d'une forme de réflexivité (Schön, 1983). À partir d'un problème qui s'impose sous une forme strictement technique, elle progresse dans la résolution du problème. Puis, à un certain point, elle doit revenir sur les objectifs et la manière de poser le problème en amont pour assurer l'arrimage entre le milieu traversé et l'infrastructure. En analysant les documents de planification et les pratiques en cours, nous avons constaté que cette approche est récente et de plus en plus récurrente. Elle constitue un apprentissage important qui sera abordé plus en détail à la section 5.5.

5.3.3. L'émergence de nouveaux acteurs et rapports de force

Le travail en amont du processus auprès de divers acteurs permet au MTQ d'anticiper sur le débat à venir et d'agir en ce sens pour faciliter la conduite du projet. La stratégie comprend un ensemble d'approches visant à contextualiser davantage l'action : sélection d'acteurs à faire adhérer au projet, groupes locaux à aborder pour saisir leurs préoccupations, copromotion ou appui des institutions publiques, etc. Plus spécifiquement, le projet demeure jusqu'à un certain degré, insaisissable. Chaque étape le fait évoluer vers une direction et le rapport au territoire conduit à l'appropriation de certains acteurs, mais les jeux d'acteurs demeurent en constante mutation. Ainsi, à chaque étape, le projet suscite des appréhensions et représentations diverses de la part des acteurs impliqués. Nous aborderons ici cet enjeu pour le MTQ et comment il réagit notamment à l'émergence et à l'implication d'autres acteurs au cours des diverses étapes du projet.

L'enjeu principal porte sur l'entrée dans le débat d'acteurs d'intérêts globaux, qui s'approprient souvent davantage les tribunes comme le BAPE et contribuent à complexifier l'action sur deux plans. D'une part, en abordant les enjeux globaux ou de planification qui ne touchent pas directement le projet. D'autre part, en étant « insaisissable » pour le MTQ, car le maître d'ouvrage ne peut confiner le rapport à ces acteurs dans un simple échange sur la nature et la configuration du projet. Nous avons vu que le MTQ a développé des apprentissages importants concernant ses stratégies et rapports avec les riverains des projets ou populations locales. Le développement de toute une expertise de communication et de mitigation des impacts en témoigne. Même si, dans certains cas (comme avec la Ville de Montréal), les rapports avec les instances locales sont conflictuels, l'analyse de nombreux projets montre qu'ils sont plus faciles à établir que par le passé.

L'adhérence ou l'acceptabilité de ce type d'acteurs locaux face aux projets constitue un enjeu d'importance pour le MTQ. Le moindre écueil pouvant, tel que dans le cas de Notre-Dame, faire dérailler un projet. Le MTQ préfère négocier avec ce type d'acteurs, dont il peut mieux saisir les besoins et tenter de les satisfaire dans le projet. Parfois, les oppositions (qualifiées souvent de NIMBY par le promoteur) entraînent des conflits importants. Surtout lorsque le projet est perçu comme une agression de la stabilité du cadre de vie. Dans le cas de l'axe McConnell-Laramée, certains citoyens riverains du quartier Wright ont toujours perçu la venue d'une infrastructure, qui venait occuper un espace laissé en friche et qui servait de parc improvisé. Dans le cas de la rue Notre-Dame, les stigmates laissés par l'expropriation de nombreuses maisons dans le passé étaient palpables lors des audiences publiques, certains citoyens véhiculant cette idée d'un ministère puissant « venant imposer sa loi » dans un quartier populaire.

« Pour le projet X, il y avait des groupes comme Équiterre et autres écologistes qui sont contre la voiture et la voirie, ils viennent faire ce qu'ils ont à faire dans les audiences. Il y a aussi des groupes locaux qui défendent des intérêts locaux mais souvent ils ont une très mauvaise information, ils ne prennent pas le temps de lire ce que nous apportons comme documents techniques. Comme promoteur, nous n'avons aucune crédibilité à leurs yeux. D'abord nous possédons plus de moyens qu'eux, ils ont l'impression que nous les manipulons, qu'on leur fournit de informations erronées ou qu'on cache certaines choses. Pourtant en tant que ministère, nous avons une obligation de transparence, l'information est toujours disponible et accessible. » (MTQMTL-3)

C'est surtout récemment que les acteurs globaux constituent une plus grande source d'incertitude pour le MTQ. D'abord, ils tendent, par leur discours et intérêts, à sortir du débat sur le simple projet. Ils ont un pouvoir de diffusion assez important face aux autres acteurs, à travers les médias notamment.

« Les groupes qui ont une portée plus large arrivent avec des arguments qui sont plus difficiles à gérer. Ceux qui sont contre l'automobile, contre les routes, ce sont des arguments qui devraient plutôt être présentés devant une commission parlementaire ou une tribune politique. Tandis que les groupes locaux avaient dans le projet des requêtes ciblées et on pouvait y répondre techniquement. » (MTQMTR-4)

Parmi les acteurs globaux actifs dans les projets analysés et très présents dans les tribunes traitant de transport, notons le CREMTL, Équiterre et Vivre en ville. Nous pourrions ajouter tous les groupes de pression satellites qui se forment en fonction d'une opposition à un projet précis, où qui interviennent à des moments ponctuels. La majorité sont de nature écologiste et prônent des idées comme le développement durable, les transports alternatifs, et le respect du Protocole de Kyoto. D'autres, tels Vivre en ville et Habitat Montréal, s'intéressent à l'environnement urbain et sont très inspirés par l'idée de démocratie participative et d'approches urbanistiques liées, par exemple, aux courants du « Smart Growth ». Leur discours s'articule autour de l'idée de la ville durable et compacte, qui privilégie les transports collectifs au lieu de l'automobile. Comme nous l'avons vu dans les projets sélectionnés dans le cadre de cette thèse, ils adoptent dans certains cas des discours axés sur les impacts locaux afin de s'opposer aux projets. À l'opposé, certains riverains peuvent adopter un discours sur des enjeux globaux, ce changement de registre et d'échelle constituant une stratégie récurrente chez les acteurs actifs dans les débats. De plus, des groupes en apparence « locaux » véhiculent souvent des intérêts globaux ou non riverains, tel le Groupe en recherche urbaine Hochelaga-Maisonneuve qui, dans les audiences publiques sur l'autoroute 30 et Notre-Dame, s'est surtout intéressé à des enjeux régionaux liés aux transports.

Depuis environ une dizaine d'années, les actions du MTQ suscitent beaucoup d'inquiétude chez les acteurs globaux. Un intérêt marqué pour la question des transports et l'utilisation de l'automobile, thèmes qui connaissent une couverture médiatique plus importante (surtout à Montréal), a participé à cette émergence

d'oppositions diverses. Les acteurs ne se concentrent plus uniquement sur les impacts sur un quartier (comme l'opposition concernant Notre-Dame dans les années 1970), mais bien sur des enjeux auxquels le projet participe mais qui ne peuvent être abordés strictement à travers la justification de celui-ci. Les tribunes officielles comme les audiences du BAPE portent sur un projet particulier et ne permettent pas entièrement de tels débats. Cela entraîne des situations tout à fait inusitées pour le MTQ, tel que la rue Notre-Dame, où les riverains appuyaient en général un projet jugé « bien intégré » et réduisant les impacts locaux liés au bruit. Toutefois, des acteurs globaux ont émergé pour critiquer le fait que le projet augmentait la capacité routière ou entraînait des problèmes environnementaux. Après avoir travaillé des années à justifier son projet localement, le MTQ s'est trouvé face à des acteurs encore méconnus qui ont exercé un certain pouvoir sur le débat. La nouvelle administration de la Ville de Montréal a d'ailleurs saisi ces discours pour s'opposer à Notre-Dame. Le MTQ, plusieurs acteurs à l'interne en témoigne, se retrouve désarmé face à ces nouveaux acteurs. Leur capacité à sortir le débat du projet et à le faire évoluer à une échelle plus importante déstabilise le promoteur.

Le récent cas du réaménagement des infrastructures liées à l'échangeur Dorval est intéressant à cet égard. Le MTQ avait organisé deux séances de consultation en amont afin de cerner les enjeux et répondre aux besoins et requêtes des acteurs du territoire. Mais des acteurs aux intérêts plus globaux (mais dont l'inscription territoriale est régionale) comme le CREMTL s'intéressaient non pas au projet comme tel, mais à l'éventuelle proposition des promoteurs d'y greffer un lien ferroviaire entre l'aéroport Trudeau et le centre-ville de Montréal. Des questions plus globales comme l'étalement urbain étaient également à l'ordre du jour. La consultation organisée par le MTQ avait permis d'éviter certains dépôts de demandes d'audiences de la part d'acteurs locaux. Mais le CREMTL a tout de même déposé une demande auprès du MENVIQ dans le but d'utiliser la tribune que constitue le BAPE pour aborder certains enjeux. Si le projet comme tel ne lui posait pas de problèmes

majeurs, cet acteur a saisi l'opportunité de débattre d'enjeux globaux au sein d'une tribune dont l'objectif demeure l'analyse d'un projet précis.

La récurrence de ce phénomène témoigne de l'absence de débat sur les enjeux globaux de planification des transports au Québec. Seule la Commission sur la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud s'était penchée sur ces questions en 2001 et 2002. Mais comme elle était organisée sous l'égide du MTQ, certains groupes avaient remis en question son impartialité. La clé d'un apaisement des conflits et d'une planification plus intégrée se trouve peut-être ici pour le MTQ : dans la discussion en amont des grands choix en matière de planification des transports et du lien avec les positionnements du gouvernement en matière d'environnement. Il est pour l'instant difficile d'affirmer si le MTQ ira dans ce sens au cours des prochaines années. Bien que cela soit envisagé dans l'organisation par certains gestionnaires et décideurs, selon les entrevues conduites.

Dans le contexte actuel, il y a toujours une tendance au MTQ à se braquer face aux requêtes qui sortent de l'échelle du projet. La crainte est de perdre le contrôle du projet et de s'enliser dans un débat qui pourrait remettre en cause sa faisabilité. La séparation des rôles fait également en sorte que les responsables des projets n'ont pas toujours de liens directs avec les opérations de planification en amont, tel le plan de transport. Ils hésitent d'autant plus à laisser ces questionnements remettre en question leur rôle dans la conduite de projets.

« Il faut également préciser qu'au MTQ, planifier une route c'est très long, environ une dizaine d'années. Quand les responsables arrivent en audiences du BAPE, ils se font souvent poser des questions touchant la planification du réseau en amont. Il est trop tard pour les contraindre à changer certaines choses, notamment les études effectuées il y a plusieurs années. Ils se retrouvent donc un peu piégés par la procédure, car ils doivent présenter cette planification comme un tout cohérent. » (BAPE-2)

Il y a une différenciation importante à établir entre le milieu urbain et les milieux périurbain et rural en ce qui a trait à la conduite des projets et aux acteurs impliqués. À travers l'analyse des projets abordés dans cette thèse et d'autres initiatives du MTQ, une présence plus importante des acteurs globaux dans les opérations en milieu urbain est perceptible. L'acceptabilité des projets est généralement plus problématique. Premièrement, les réseaux d'acteurs sont plus complexes et difficiles à saisir pour le promoteur. Dans le cas de Notre-Dame, des groupes se formaient et apparaissaient au gré de la conduite du projet, sans que le MTQ ne puisse vraiment comprendre ce territoire en constante mouvance. En s'associant à d'autres acteurs, certains se sont dissociés du groupe. D'autres n'étaient pas présents en amont mais ont émergé lorsque l'étude d'impact a été déposée, où lorsque le BAPE est entré en scène. Le rapport au territoire se pose donc différemment. L'implantation physique est plus problématique, de même que l'arrimage entre l'objet technique ainsi que les requêtes et représentations des acteurs.

Le milieu urbain est difficilement saisissable pour le MTQ. Ce phénomène est similaire à celui constaté par Thoenig (1987 : 85) à propos du corps des Ponts et chaussées en France au milieu du XX^e siècle à Paris, qui voyait son mode de pensée confronté à un contexte particulier, celui de la métropole parisienne : « *Après s'être intéressé à l'urbanisation de Paris, après avoir participé à une opération aussi importante que la construction du métropolitain à Paris, les ingénieurs des Ponts se sont retirés des grandes villes parce que la société urbaine représentait un milieu fuyant et complexe par rapport aux espaces ruraux dans lesquels l'approche sectorielle et l'autonomie des problèmes de Génie civil pouvaient être plus facilement préservées.* ».

Plusieurs acteurs rencontrés témoignent d'un phénomène similaire au Québec et en particulier à Montréal, la métropole :

« C'est particulièrement problématique en milieu urbain à Montréal. C'est très intéressant de voir l'écart qui existe avec le milieu rural. En campagne, j'ai des confrères qui ont présenté des projets et les citoyens qui se levaient en audiences pour poser une question qui pouvait être interprétée comme critiquant le projet étaient souvent hués. Ici à Montréal, c'est exactement le contraire, l'opposition est souvent la norme à suivre. Les gens sont beaucoup plus informés et ont des valeurs différentes, des préoccupations pour le cadre de vie et les enjeux globaux qui ne sont pas les mêmes. Ils ont également une capacité d'organisation fort impressionnante, d'un projet à l'autre. » (MTQMTL-3)

Mais le cas de l'autoroute 30 montre que le milieu agricole n'est pas en reste en matière d'oppositions aux projets. Outre l'autorisation nécessaire de la CPTAQ, des syndicats puissants comme l'UPA exercent des pressions très efficaces envers le MTQ et lors des séances de participation publique pour faire dévier des tracés hors de terres agricoles ou abandonner des projets. La *Loi sur la protection du territoire agricole* donne une légitimité à ces revendications. L'appropriation politique et électoraliste est très fréquente, comme dans le cas de l'autoroute 30 où les tracés urbain et rural étaient appropriés par les acteurs politiques selon l'intérêt des partis.

projet est formulé en détail. Son rôle est avant tout de saisir et juger de la justification de l'équipement proposé, face aux impacts qu'il apporte. Cette arrivée tardive du projet dans le processus est fortement critiquée et montre les limites de la procédure québécoise d'évaluation environnementale.

Il est courant dans la littérature d'affirmer que la procédure québécoise met les citoyens devant un fait accompli, c'est-à-dire devant un projet déjà bien défini qu'ils ne peuvent modifier en profondeur ou dont la nature ne peut être remise en question. Contrairement à la CNDP en France, qui a institutionnalisé le débat en amont des projets en ciblant leur justification. Cependant, le recours par le MTQ à des pratiques de consultation et de participation en amont des projets change la donne. Mais certains acteurs ne sont pas intégrés ou échappent à ces phases de débat, car ils ont été occulté ou parce qu'ils n'avaient aucun intérêt à se mobiliser à ce stade du projet. C'est le cas du projet de la rue Notre-Dame, où seule une partie des forces en présence a été intégrée au projet en amont, et ce par omission ou parce qu'ils ne s'étaient tout simplement pas manifestés.

Dans bien des cas, on observe une polarisation du débat autour d'une série de scénarios. Dans le cas de Notre-Dame, le MTQ et ses alliés se rangeaient derrière la proposition de voies rapides en tranchée, tandis que les opposants mettaient de l'avant le concept de boulevard urbain. Pour ce qui est de l'autoroute 30, le débat était polarisé entre le tracé en milieu urbain sous la forme de tranchée, contre l'autoroute en milieu rural. Cette opposition s'est inversée lors des audiences sur le tronçon Jean-Léman. Cette dichotomie témoigne d'un débat plus profond touchant à la nature de l'équipement. L'autoroute est souvent mal perçue, surtout par les acteurs globaux qui l'associe à un vecteur d'étalement urbain, ou à un équipement axé uniquement sur la circulation automobile et donc, à une opposition au développement durable du territoire.

De leur côté, les projets alternatifs proposés au BAPE sont parfois toujours à l'étape du concept; il est difficile pour les commissions de les comparer de manière objective. Dans le cas de la rue Notre-Dame et du concept de boulevard urbain proposé par la Ville de Montréal, dont il était pratiquement impossible d'évaluer la faisabilité technique. Il en va de même pour le tracé en zone rurale pour l'autoroute 30. Le BAPE a tout de même adopté ce scénario, même si les données et analyses étaient incomplètes.

Les audiences du BAPE sont une étape difficile pour l'équipe de projet du MTQ. La préparation est éprouvante : simulation d'audiences, préparation de la documentation, mini études sur les aspects qui pourraient poser problème lors des séances, etc. Il apprend ainsi, d'un projet à l'autre, à mieux se préparer pour faire face à l'exercice. Depuis peu, des firmes spécialisées sont engagées pour conseiller le MTQ, tel que dans le cas de Dorval où l'ancien commissaire du BAPE, Monsieur Luc Ouimet, a agi à titre de consultant. Il demeure que les audiences sont perçues comme une épreuve car le maître d'ouvrage est placé dans une situation de jugement. L'enjeu pour les acteurs revient à le questionner, à tenter de percer le discours pour révéler des informations et à faire ressortir des contradictions. Ainsi, le MTQ est face à une approche de planification fort différente de celle l'ayant mené à la formulation du projet : une approche plus réactive qu'axée sur le dialogue.

« Le BAPE a énormément de pouvoir, donc on avait mis beaucoup d'efforts dans la préparation à l'interne. On a fait 10 jours d'audiences publiques, ce qui est extrêmement exigeant car cela demande une concentration soutenue. On ne peut se permettre d'avoir 30 secondes de distraction, il faut toujours analyser le sens derrière les questions des participants. Et pendant la question tu dois déjà formuler tes éléments de réponse! On avait près de 1000 acétates, avec des gens derrière nous qui nous alimentaient en information et données. On tentait de prévoir toutes les questions possibles, c'est réellement exigeant. » (MTQMTL-3)

Les audiences du BAPE engendrent ainsi un certain phénomène de théâtralisation du débat, surtout par la mise en scène qu'elles instaurent. Les commissaires contrôlent le débat, le public est dans la salle et le promoteur en avant-plan, faisant face au jugement (Beauchamp, 2005). D'autant plus que les citoyens opposants ont beaucoup plus tendance à se déplacer pour y assister, certains s'appropriant parfois plus que d'autres le droit de parole. Cela contribue souvent à une polarisation du débat entre détracteurs et supporteurs du projet, qui nuit grandement au caractère de dialogue que le BAPE aspire à instaurer. La crainte pour le maître d'ouvrage demeure de voir les discours globaux ou environnementalistes prendre toute la place de la tribune.

« Certains points de vue sont peut-être trop écoutés par le BAPE au détriment d'autres acteurs. Sur les Y mémoires du projet X, quelques-uns étaient très favorables, mais ce sont les opposants qui ont eu le plus d'impact. Le promoteur a fait des pressions sur ses alliés pour qu'ils se présentent et appuient le projet, car le BAPE n'écoute que les gens qui se prononcent lors des audiences. Le style des commissaires varie également beaucoup, certains privilégient des éléments plutôt que d'autres, ce qui peut avoir un impact sur le projet. » (PRIV-1)

En conséquence, les audiences publiques deviennent des lieux de mise en rapport des représentations où l'enjeu est, pour le promoteur comme pour les opposants, de mobiliser des intérêts chez d'autres acteurs. Certains individus faisant partie d'organisations vont même jusqu'à déposer des mémoires en leur propre nom, multipliant les points de vue allant dans le sens souhaité. Cette stratégie, dont il est difficile de juger de l'efficacité, est très fréquente. C'est lors des audiences sur le projet de l'autoroute 30 que ce fut le plus perceptible. Pendant les audiences sur le premier tronçon, les commerçants opposés au tracé urbain avaient multiplié les mémoires en proposant au BAPE des textes presque identiques, plutôt que de déposer un mémoire commun. Ensuite, au sein des audiences sur le tronçon Jean-Leman, ce

sont tous les opposants rattachés à un groupe qui ont individuellement déposé un nombre record de mémoires sur les projets routiers dans toute l'histoire du BAPE.

Beauchamp (2005) cible deux autres failles dans le processus du BAPE : l'évaluation ex post des projets et à la procédure. Notons d'abord une absence de suivi sur les éléments définis avec le promoteur et intégrés ou non par la suite au décret d'autorisation du projet. De plus, il est constaté que si ce décret est rendu public, sa compréhension peut être ardue pour un citoyen intéressé par les paramètres finaux du projet. Toute la phase de discussion menant à ce décret n'est pas publique et le suivi fait demeure souvent flou. Finalement, le BAPE demeure trop rigide et peu réflexif sur les paramètres de son action. Peu de changements ont été intégrés pour améliorer ces lacunes. Depuis dix ans, la procédure devient plus automatisée en ce qui a trait aux projets routiers. Les audiences et les rapports se ressemblent et un phénomène de banalisation de l'instance de consultation se fait sentir.

Malgré ces problèmes, le BAPE demeure un modèle en matière de participation du public. Premièrement, pour la clarté et l'efficacité de la procédure dans l'ensemble du processus de projet. La crédibilité du BAPE a augmenté avec le temps aux yeux du public et il a mené à de nombreuses décisions importantes du gouvernement, tout en offrant une tribune pour les individus et groupes intéressés. Finalement, cette instance a joué un rôle dans le développement de la sensibilité environnementale, autant sur l'élargissement et la vulgarisation des connaissances, qu'en incitant la mobilisation et l'organisation de groupes. La procédure a favorisé un apprentissage collectif qui se répercute depuis à la fois dans la société civile et dans les pratiques de maîtres d'ouvrage tels le MTQ.

5.3.5. Des changements dans la configuration des projets

La configuration d'un projet est sujette à diverses interprétations, dépendamment des représentations mobilisées par les acteurs en présence. Le lien entre la configuration physique d'un projet et l'apport des différents acteurs est difficile à établir. S'il est aisé de lier des modifications mineures de bonifications à des requêtes précises, certains changements sont difficilement associables à des requêtes particulières ou à une adaptation du promoteur au pouvoir d'influence de certains acteurs. D'autant plus qu'un même projet, autant dans sa nature que dans les paramètres qui le composent, sera perçu différemment par les acteurs. Le cas de l'implantation de voies réservées sur l'estacade du Pont Champlain à Montréal est intéressant à cet égard (encadré 6). Alors qu'il était présenté comme un projet de transport collectif, plusieurs acteurs y ont vu un projet d'augmentation de la capacité routière.

Si nous faisons abstraction des différentes manières d'interpréter les projets, quelques constats émergent. L'analyse de l'évolution des projets à travers la procédure témoigne d'un verrouillage ou d'un « lock-in » dans leur formulation et leur configuration. Le projet, à travers la prise de décision, tend à se cristalliser sur certains éléments déterminants, conditionnant la configuration et les solutions qui suivront. Si la formulation des projets changent grandement entre les premières études préliminaires et les avis de projet, tout concorde à figer le projet dès son introduction dans la procédure d'évaluation environnementale. Les nombreuses années séparant les études à travers les cas témoignent du fait que ce verrouillage n'est pas uniquement dépendant des individus en place ou des équipes de projet, mais se perpétue comme si c'était la seule manière pour le projet de se concrétiser étape par étape.

dans la localisation du tracé sont observables. Quant à la participation du public, elle peut influencer grandement certains choix, surtout lorsque son recours est encouragé par le MTQ. Plus le public intervient en amont dans la formulation, plus les acteurs mobilisés peuvent avoir une influence importante sur le projet. Le cas de la rue Notre-Dame est un exemple type à cet égard. Intégrés dès les premières études de scénarios, certains acteurs locaux regroupés autour du CAUHM ont pu faire modifier l'infrastructure afin de réduire les impacts sonores. Le MTQ a par la suite proposé au BAPE des voies en tranchée. Dans la plupart des cas, ces requêtes ne peuvent néanmoins avoir une influence que si elles ne s'attaquent qu'à la nature de l'équipement.

Dans les faits, plus le projet avance dans la procédure, plus il se verrouille et devient imperméable à tout élément visant à le dénaturer. Et ce, malgré un degré de connaissance du contexte d'implantation beaucoup plus approfondie pour le MTQ. Cette observation procède du modèle proposé par Midler (1997) sur le déroulement de la gestion d'un projet (figure 5.1). En amont, la capacité d'action sur le projet est élevée, des changements majeurs peuvent être apportés. Mais plus la définition du projet avance et, conséquemment, le niveau de connaissance augmente, moins cette marge de manœuvre est élevée. Le verrouillage est associé à un phénomène graduel, qui peut présenter certaines coupures ou bonds vers l'avant, comme l'illustre le graphique de Midler (1993) qui exprime l'évolution de la capacité d'action sur un projet à travers sa formulation (figure 5.1). Ce modèle théorique est confirmé par les observations sur la conception des projets d'infrastructures routières au MTQ : plus un projet avance, plus la connaissance sur le territoire et les facettes du projet augmentent, mais en retour la capacité de modifier le projet s'amointrie.

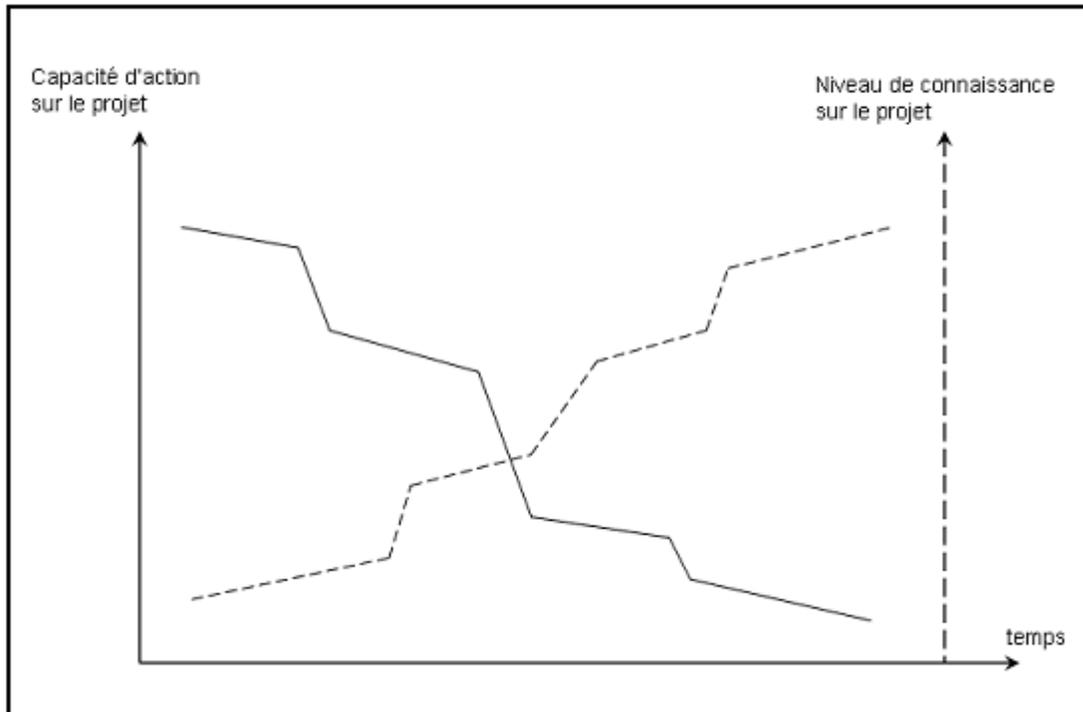


Figure 5.1 : Évolution de la capacité d'action sur le projet (Source : Midler, 1993)

Il faut toutefois mentionner l'échelle temporelle de ce verrouillage propre aux projets du MTQ. Certains paramètres des projets tendent à se perpétuer sur des décennies dans le cas de projets non réalisés. La rue Notre-Dame, déjà existante, voyait son réaménagement proposé, sous la forme de voies rapides depuis des décennies. Il en est de même pour l'axe McConnell-Laramée, Du Vallon et l'autoroute 30, dont les éléments de base étaient planifiés depuis longtemps. La pensée du réseau jouant ici un rôle fort contraignant, en conditionnant certaines solutions en amont, comme il en a été question précédemment.

La plupart de ces projets se sont vu modifiés grandement avant leur passage (ou à la suite de leur passage au BAPE) au cours des dernières années. Une adaptation importante du MTQ face à la procédure est perceptible. L'organisation s'est adaptée au nouveau contexte de planification imposé par la législation en matière

environnementale et au débat public institutionnalisé. Principalement en ouvrant davantage la formulation de ces projets aux apports d'autres acteurs. Sachant qu'il était impossible de revenir avec un projet présentant les mêmes solutions, le MTQ a tenté de saisir les requêtes propres aux territoires ou de consulter davantage les acteurs locaux et institutions publiques. C'est le cas pour Notre-Dame ou McConnell-Laramée, où le poids du passé est venu contraindre le MTQ dans ses choix. La stratégie demeure toujours de « passer le projet » selon la logique interne de planification, mais le projet s'ouvre et éponge davantage les requêtes du territoire.

Lorsque le projet entre en relation avec le territoire selon ces nouvelles manières de faire, il procède d'un nouveau verrouillage. Le cas de Du Vallon est fort pertinent : notons, parmi les grands changements en amont, le passage de l'autoroute au boulevard urbain, à la suite du conflit entre la Ville de Québec et le MTQ. Conséquemment, la configuration du projet a changé radicalement et les promoteurs ont abandonné tous les éléments liés à un design de type autoroutier : carrefour étagé, voies de service, viaducs, etc. D'autres changements étaient liés à l'insertion urbaine de l'infrastructure : trottoirs, piste cyclable, vitesse réduite, passerelles et accès, végétalisation, mise en valeur des espaces verts, etc. Puis, dès que cet accord marquant entre les deux acteurs a été concrétisé et que d'autres acteurs territoriaux importants y ont adhéré, le projet s'est refermé pour devenir plus imperméable à d'éventuelles requêtes ou oppositions.

Le projet est tiraillé entre des situations de verrouillage et d'autres où il se doit d'être plus ouvert aux apports du territoire. Il ne peut assurer sa « survie » et sa concrétisation qu'à travers une série de verrouillages et déverrouillages dans les lesquels le MTQ joue toujours un rôle déterminant. La procédure québécoise d'évaluation environnementale modifie aussi grandement les projets en aval, mais également en amont car le MTQ anticipe les requêtes à venir. D'où les mesures de mitigations intégrées dès l'amont par le MTQ. La procédure l'oblige de manière générique d'emblée, mais celui-ci peut prendre une avance sur le débat et les enjeux

problématiques. La question de l'intégration et de la mise en valeur paysagère est intéressante à cet égard. Il s'agit d'un enjeu relativement récent évoqué dans les audiences publiques et qui intéresse particulièrement le MENVIQ. Cependant, le MTQ contribue à cette réflexion en amont, en accordant de plus en plus une place à ces considérations dans la formulation des projets⁶⁴. Il en va de même pour la question du bruit et de la manière dont elle est communiquée aux différents publics lors d'initiatives de projet.

En somme, la procédure québécoise d'évaluation environnementale change la configuration des projets par des modifications mineures, surtout dans son insertion à un milieu donné. Lorsque des changements changeant la nature de l'équipement sont réclamés, une remise en question complète du projet est souvent de mise. En ce sens, un questionnement profond de la justification du projet lors des audiences publiques (ou à travers l'analyse du MENVIQ) a souvent un effet important sur l'opportunité de réalisation. Un important retour en arrière dans le processus est nécessaire. Dans le cas de McConnell-Laramée, le recueil des avis des ministères suggérait un tracé le long de l'emprise d'Hydro-Québec, la réduction ou l'élimination des bretelles d'accès dans le parc, les problèmes de sécurité attendus, les impacts sur le parc, l'interdiction de la circulation des camions, le fait que la justification du projet n'est pas assez développée, etc. Plusieurs de ces éléments seront ensuite repris par le BAPE et l'analyse environnementale, pour se retrouver dans le décret final, donc associés à la réalisation du projet. Le MTQ s'était préalablement conformé à plusieurs requêtes émanant des audiences et du rapport du BAPE de 1989.

Dans le cas de Notre-Dame, des requêtes pour une modification en profondeur de la nature de l'équipement contribuent à un retour en arrière important. Le BAPE reprend

⁶⁴ Les études commandées à la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal sur les entrées de villes en témoignent, notamment celle réalisée dans le cadre du projet de l'échangeur Turcot (Gariépy et al., 2005). Bien qu'il soit trop tôt pour juger de leur influence sur les projets, nos observations démontrent que les équipes de projet et les consultants mandatés par le MTQ ciblent davantage cet enjeu émergent.

en partie le discours d'échelle globale mobilisé par les opposants et la Ville de Montréal : effet sur l'étalement urbain, non-respect du développement durable, trafic induit, etc. Cet argumentaire emmènera l'organisme à conclure que la proposition de boulevard urbain de la Ville de Montréal est plus appropriée, en recommandant au gouvernement de s'allier à l'instance municipale pour réaliser un nouveau projet. Ce constat sévère sur l'initiative du MTQ entraîna un échec et l'acceptation par le promoteur de retravailler avec la nouvelle administration en place à Montréal. Si les acteurs globaux, et surtout la Ville de Montréal, ont eu un impact important sur le déroulement du projet, l'adoption de ce discours par le BAPE au sein de son rapport a confirmé l'échec.

5.4. Une nouvelle territorialisation des projets routiers

Rappelons que par territorialisation, nous entendons ce passage d'un rapport entre une infrastructure et un territoire essentiellement fonctionnel, à une approche où le territoire devient davantage le lieu de problématisation de l'objet technique : « la question de l'utilité de l'infrastructure est posée en termes de compatibilité entre les logiques existantes ou projetées du territoire et celles que vient surajouter le projet d'implantation » (Jobert, 1998 : 89). En mobilisant l'analyse de différentes expériences de projets du MTQ, nous avons cherché à comprendre quelle forme prenait ce rapport au territoire dans la conduite des projets. Il en ressort que des forces de verrouillage et de réversibilité entraînent une traduction de l'objet technique en un projet qui s'arrime à un territoire associé. Le territoire pouvant être appréhendé comme une mise en rapport de représentations, comme une production sociale ancrée dans un espace donné (Raffestin, 1980). Nous tenterons de partir de cette définition plus générique de la territorialisation, esquissée en introduction de cette thèse, pour l'adapter à la problématique plus spécifique des grands projets routiers.

Le processus de territorialisation des grands projets d'infrastructures touche un champ d'action restreint. Les objets de notre analyse sont des projets particuliers : il s'agit d'opérations complexes qui mettent en relation diverses représentations d'acteurs et qui ne peuvent être traitées selon de simples routines organisationnelles. Il en découle que tous les cas traités sont des grands projets en milieu urbain ou périurbain, où la complexité d'intervention est plus marquante et où les rapports d'acteurs sont plus exacerbés. Tous les projets d'infrastructures s'adaptent à divers niveaux à un milieu ou contexte physico-spatial d'implantation. Toutefois, ce que nous qualifions de territorialisation fait référence à une série de processus et tendances constatés, qui font que l'infrastructure entre en interrelation au territoire. La mobilisation du territoire devenant indispensable à la concrétisation du projet, et le

projet étant en quelque sorte le catalyseur de ce même territoire, un lieu de mise en relation des différentes représentations.

Trois tendances témoignent de cette nouvelle forme de territorialisation des grands projets d'infrastructures :

- **Des conduites de projets pluriacteurs et diffuses;**
- **Une problématisation plus transversale des situations adressées;**
- **Mobilisation de problèmes partagés.**

Ces éléments ne constituent pas une fin en soi, ou l'évolution des pratiques vers un idéal d'approche territorialisée. Il s'agit plutôt d'intentions qui se manifestent, de tendances observées, de volontés qui se transcrivent dans des pratiques concrètes de projet. Nous développerons ces éléments en détails dans les prochains paragraphes.

5.4.1. Des conduites de projet pluriacteurs et diffuses

Les projets d'infrastructures contemporains se démarquent par de nouveaux « systèmes de gouvernance ». Ce dernier terme faisant référence à une nouvelle organisation de la prise de décision et à une distribution des pouvoirs dans le façonnement du projet. Cette gouvernance est marquée par le passage d'un mode de conduite des projets mono-acteur vers une démarche pluriacteurs. Avant les années 1980 et même 1990, les démarches de projets d'infrastructures se déroulaient presque exclusivement à huis clos entre le MTQ et les instances locales représentatives, telles que les municipalités. Depuis les années 1970 et de plus en plus récemment, la conduite du projet passe par un système complexe d'acteurs, à travers des processus officiels ou informels et dont le contour est difficile à définir. Le cas de Notre-Dame

est un bon exemple de ce changement (tableau 4.1). Le pouvoir de décision était exclusivement entre les mains de la Ville de Montréal, pour passer ensuite au ministère de la Voirie puis au MTQ à la suite du changement de responsabilités. Plus récemment dans la mouture de 2001, le projet fut ouvert aux apports du milieu local en faisant face à un grand débat public et à des audiences du BAPE. À la suite de l'échec de 2001, le MTQ et la Ville de Montréal ont ramené à nouveau le projet dans une démarche fermée, mais il se retrouve actuellement en situation de blocage.

La généralisation d'approches participatives et collaboratives ne fait pas des projets contemporains fondés sur des approches essentiellement pluriacteurs pour autant. Les rapports d'acteurs échappent de plus en plus aux processus formels et institués. Une certaine diffusion des acteurs et des représentations et requêtes véhiculées intervient. Cela correspond à ce que Rosanvallon (2006 : 45) qualifie de « démocratie diffuse », se manifestant par une forme de vigilance difficilement saisissable pour les décideurs publics traditionnels : *« cette vigilance de régulation a pour conséquence de construire l'attention publique comme une quasi-institution, invisible et disséminée, mais en même temps productrice d'effets majeurs »*. Le MTQ perd en partie son rôle dominant de tenant de l'intérêt général, qu'il partageait et négociait auparavant avec d'autres acteurs issus du système représentatif. L'émergence de nouveaux acteurs, souvent d'intérêts globaux exerçant un pouvoir certain dans le débat public sur les projets, vient faire éclater une légitimité autrefois plus solidement implantée.

Aujourd'hui, le MTQ fait l'objet d'une forme de surveillance et d'une confrontation constante, autant de la part des citoyens que des groupes de pression et procédures instituées qui définissent les paramètres de la conduite des projets (Loi sur la protection de l'environnement, BAPE, etc.). Des démarches volontairement mono-acteur subsistent (tel le projet de l'autoroute 25) mais ces initiatives se heurtent à des

oppositions fort importantes et à des situations de blocages⁶⁵. La seule solution pour le maître d'ouvrage, qui n'est toutefois pas garante de succès, demeure d'ouvrir le projet aux représentations des acteurs du territoire et d'accepter une certaine diffusion de sa gouvernance. Il en résulte des choix beaucoup moins tranchants, issus d'un système hiérarchique et vertical bien implanté. Les projets se font ainsi de plus en plus par ajustements, par un « enchaînement de rendez-vous » (Callon et al., 2001).

5.4.2. Une problématisation plus transversale des situations adressées

Le projet routier s'appuie sur un héritage moderne et lié à une culture technique linéaire, qui est similaire à la planification rationnelle. La mise en rapport au territoire et aux représentations qui y sont véhiculées pousse vers des approches plus transversales. En témoigne la problématisation croissante de l'environnement et du contexte d'implantation par le MTQ en amont des projets, qui vient davantage transformer la configuration de l'objet technique et, dans certains cas, sa nature. En adoptant une démarche de « projet urbain », cette volonté de transversalité était bien présente dans le projet de la rue Notre-Dame. Dans le cas de Du Vallon, cette nouvelle problématisation a été stimulée par l'association du MTQ avec la Ville de Québec où de nouveaux concepts et approches ont pu émerger. Dans cette tendance ou cette volonté de transversalité, le concept d'intérêt général prend moins d'importance, au profit d'une vision plus adaptée aux besoins et contextes particuliers. La complexité du territoire se révèle au promoteur qui, en retour, est contraint à ne plus uniquement s'appuyer sur sa représentation du problème. Le « territoire de l'opérateur » (Offner et Pumain, 1996) et les représentations des autres acteurs doivent converger pour assurer la conduite des projets. Globalement, les

⁶⁵ Les projets abandonnés de centre de divertissement du bassin Peel et de la centrale du Suroît confirment cette tendance. Il devient presque impossible aujourd'hui pour un promoteur d'adopter une approche hégémonique dans la mise en œuvre d'un projet.

grands projets témoignent d'un éclatement de l'approche rationnelle menant à davantage de réflexivité et de démarches contextualisées.

5.4.3. Une mobilisation de problèmes partagés

La tendance aux approches plus transversales se traduit dans les rapports entre les différentes représentations d'acteurs. Le principe d'intérêt général cède le pas à une recherche de problèmes partagés. Si l'infrastructure demeure un objet technique, dépendant de visions sectorielles, sa concrétisation doit passer par l'émergence de problèmes partagés, par une adhérence des acteurs du territoire. La conduite des projets vise de plus en plus à faire émerger des besoins spécifiques et communs auxquels le projet répond. Les projets de réaménagement de l'échangeur Dorval a procédé ainsi : plus le projet avançait, plus il se traduisait dans un problème allant au-delà de la technique et s'arrimait à des intérêts locaux et régionaux. L'adhésion des acteurs à des mythes, qui cristallisent et font émerger des problèmes partagés, relève du même phénomène. Les exemples de ces mythes qui font converger les intérêts des acteurs sont nombreux : l'idée de voie de contournement dans le cas de l'autoroute 30, le boulevard urbain qui a émergé comme scénario préférable dans le cas de Notre-Dame, l'idée d'effet structurant dans l'ensemble de la planification de l'autoroute 30, etc. Mais pour qu'il y ait véritable territorialisation, l'approche de planification doit aller au-delà d'une simple bonification ou réduction des nuisances en réponse à des requêtes. Le projet doit s'imposer comme problème partagé et cela doit se transcrire dans sa planification par une approche plus poreuse face aux contributions des représentations du territoire.

À la notion de transversalité s'ajoute un phénomène de traduction du projet à des échelles diverses. Nous avons vu au chapitre 4 que le projet est fortement déterminé par le poids du réseau, qui joue un rôle avant tout régional. Mais il doit par la suite se légitimer à d'autres échelles pour assurer sa concrétisation. Ce n'est plus uniquement la justification régionale du réseau qui vient confronter le local à travers les mobilisations des riverains. C'est aussi l'émergence d'une conscientisation

environnementale globale, portée par plusieurs acteurs aux pouvoirs croissants qui viennent questionner le projet sur des enjeux globaux. Le grand projet d'infrastructure devient le contexte de divers débats sur les choix de société, sur l'environnement planétaire ou les politiques gouvernementales.

La territorialisation du projet passe donc par une interrelation complexe entre l'ensemble de ces échelles. Il n'y a non pas un territoire, mais des territoires mobilisés par le projet. L'infrastructure ne s'impose pas à un territoire donné existant préalablement, c'est le projet qui mobilisent les différentes représentations et qui crée le territoire (Offner, 2006). Sans le projet, ces représentations ne seraient pas mobilisées de la même manière, ou seraient peut-être même inexistantes. Le territoire peut donc toujours être appréhendé comme quelque chose de non circonscrit et de transitoire, une mobilisation créant du sens à un moment donné, par exemple dans le contexte de la conduite d'un grand projet (Bourdin, 2000).

Ces trois tendances d'une nouvelle forme de territorialisation ne constituent pas une finalité, mais bien un ensemble d'orientations vers lesquelles tendent les conduites de grands projets d'infrastructures. Elle s'apparente plus à ce que Offner (2006) appelle une « territorialisation pragmatique » : le fait de problématiser le projet dans le territoire, plutôt qu'en vase clos, s'impose comme un nouveau paradigme de l'action publique; la nouvelle manière d'aborder la conduite des grands projets. Derrière cette posture subsiste toujours une grande part de vision sectorielle, comme il en a été question aux chapitres 4 et 5. L'infrastructure ne peut s'affranchir complètement des outils, professions et du poids du réseau qui la déterminent dès l'amont. On ne peut leur opposer des « logiques territoriales » qui viendraient s'y substituer en totalité. La territorialisation est bien plus une congruence et une confrontation entre logiques sectorielles et territoriales qu'un changement de rationalité qui viendrait transformer les manières de faire. Le territoire ne s'oppose pas au projet et inversement : la conduite du projet « crée » le territoire, en mobilisant des systèmes d'acteurs et de représentations qui n'existaient pas préalablement sous cette forme. Dans ce que les

promoteurs appellent une approche contextualisée, ou même de projet urbain intégré comme dans le cas de la rue Notre-Dame, le territoire est toujours perçu comme étant externe au projet. L'analyse précédente a démontré que le projet ne s'adapte pas simplement à un contexte donné, mais le façonne ce dernier et contribue à engendrer un territoire qui lui est associé.

5.5. L'apprentissage de nouvelles pratiques planificatrices

Comment évoluent les pratiques de planification face aux contraintes actuelles de la territorialisation des projets?

5.5.1. Retour sur la caractérisation de l'apprentissage

Il s'agit maintenant de comprendre, face à l'éclairage apporté par l'analyse de l'évolution organisationnelle (chapitre 3) et l'analyse des conduites de projets (chapitre 4), comment les pratiques du MTQ s'adaptent face au nouveau contexte de rapport au territoire. En d'autres mots, comment il « apprend » de ces contraintes. Nous tenterons également de déterminer dans quelle mesure ses pratiques influent sur ce rapport au territoire. Cette territorialisation étant le résultat d'une interrelation entre le projet et son territoire associé. Rappelons que nous concevons l'apprentissage comme la capacité pour une organisation à assurer sa légitimité et son action dans un environnement incertain. Il s'agit de juger de l'efficacité des pratiques du MTQ dans ce contexte et non de qualifier celles-ci en fonction d'un idéal à atteindre. Ainsi, le fait pour le MTQ de demeurer stable dans un contexte mouvant peut également être considéré comme un apprentissage (Midler, 1991)⁶⁶.

À partir de la revue de la littérature du chapitre 2 concernant le concept d'apprentissage organisationnel, il est possible de faire ressortir plusieurs constats qui nous permettront de qualifier les apprentissages du MTQ (inspiré de Barnett, 2001).

⁶⁶ Nous aborderons plus en détail ce dernier constat dans le chapitre 6.

Ces caractéristiques sont non-exclusives, un apprentissage peut donc répondre de l'une ou l'autre, ou d'une combinaison de ces critères.

1. L'apprentissage est basé sur l'expérience :

Une expérience passée peut devenir le déclencheur (« trigger », Hedberg, 1981) d'un apprentissage. Celle-ci prend la plupart du temps la forme d'un conflit ou échec (par exemple le passage d'un projet au BAPE, ou l'échec d'un projet), mais pourrait également représenter une saisie d'opportunités ou une anticipation (Crozier et Friedberg, 1992). L'analyse des expériences passées s'avère essentielle à une compréhension de l'apprentissage. Elle implique un horizon temporel souvent important.

2. L'apprentissage relève d'un processus réflexif (« learning in action », Schön, 1983, 1997) :

L'apprentissage peut relever d'un développement de la connaissance ou d'une interprétation d'un contexte d'action donné. Ainsi, il n'est pas exclusivement consécutif d'une expérience, l'apprentissage est plutôt constamment sollicité dans l'action. Dans l'analyse de situations de projets, cette perspective est fort pertinente : « la conception au sens large peut contenir des séquences de résolution de problème, de recherche exploratoire, d'apprentissage et d'expérimentation; quoi qu'il en soit, de telles séquences sont toujours incluses dans un processus plus large de recherche – donnant du sens à une situation problématique et la transformant en un problème soluble » (Schön, 1997 : 158).

3. L'apprentissage est le résultat d'un rapport entre une action et ses résultats, visant à transformer un environnement incertain en situation déterminée :

Cet écart entre une intention et sa concrétisation, est souvent l'origine d'une expérience qui peut agir comme déclencheur d'un apprentissage. Ce processus n'est pas uniquement la détection et la correction d'une erreur, comme le prônait Argyris et Schön (1978) au sein d'une vision représentant strictement une rétroaction négative (Midler, 1991). C'est pourquoi, en utilisant le processus de création comme laboratoire, Schön (1997) parle plutôt d'acteurs donnant du sens

à une situation dans laquelle ils sont engagés. Il nous semble que ces deux phénomènes (la correction d'erreurs et la quête de sens) peuvent cohabiter au sein des mêmes processus d'action et mener tous les deux à des apprentissages de même degré.

4. L'apprentissage prend la forme de changements à la théorie de l'action de l'organisation :

Les niveaux d'apprentissage peuvent être très divers, allant d'une simple « survie » de l'organisation à un contexte donné, à des modifications profondes dans ses modes de fonctionnement. Un apprentissage plus limité préserve les caractéristiques de la théorie d'usage : « la propriété des organisations à rester stable dans un contexte qui change constitue une forme d'apprentissage » (Midler, 1991 : 22). Un apprentissage plus important s'attaquerait aux normes et représentations plus profondes de l'organisation.

5. L'apprentissage modifie les comportements de l'organisation :

Enfin, l'apprentissage modifie les produits et actions provenant de l'organisation à divers degrés. Cela peut prendre la forme de stratégies observées, ou d'actions concrètes. Dans le contexte de l'analyse des apprentissages chez un maître d'ouvrage, cet élément interpelle évidemment la configuration d'un projet (options choisies, design, éléments techniques, opportunités d'aménagement, bonification, etc.), de même que sa justification sur la base de constats, d'objectifs, d'outils et savoirs, de prévisions, etc.

Le tableau 5.1 résume l'ensemble des observations quant aux apprentissages identifiables dans les pratiques du MTQ en ce qui concerne la période contemporaine, soit depuis la fin des années 1970. Cette période sur laquelle portait spécifiquement la thèse coïncide avec l'apparition de nouvelles contraintes dans la planification des projets, abordées au chapitre 3 : émergence de la conscientisation environnementale et d'une législation en ce sens, récurrence et institutionnalisation de la consultation publique, remise en question des modes de décision et de l'héritage technocratique, etc.

Comme nous l'avons abordé au chapitre 2, nous souhaitons saisir les apprentissages selon leur degré de profondeur, en s'inspirant de divers travaux. Les travaux d'Argyris et Schön (figure 2.1, 1978) concernant les niveaux d'apprentissages se posent d'abord comme une référence fondamentale. Rappelons que, selon ces auteurs, les apprentissages peuvent être divisés en deux catégories distinctes. D'abord, ceux de premier niveau qui consistent pour l'organisation à détecter un écart entre un objectif et le résultat obtenu. Puis en retour, à modifier les pratiques en vue d'atteindre le but original et ce, sans remettre en question les valeurs directrices de l'organisation. L'apprentissage de second niveau est quant à lui plus profond et vient transformer la théorie d'usage de l'organisation, soit les représentations, les normes, les valeurs ou la culture qui interviennent dans la définition de l'action.

Nous avons abordé les faiblesses du modèle d'Argyris et Schön au chapitre 2, en précisant entre autres qu'en divisant les apprentissages en deux types distincts, il apportait une lecture contraignante de ceux-ci. L'approche préconisée par Fiol et Lyles (1985) offre une conception plus souple des apprentissages, en les distinguant selon le degré de changements à l'organisation qu'ils apportent, variant entre des degrés faibles et élevés. Les premiers sont réactifs et immédiats et agissent comme correction d'erreurs, tandis que les apprentissages de degrés plus élevés modifient plus en profondeur la représentation des problèmes dans l'organisation. De son côté, Simard (2003), en s'inspirant de March (1989), distingue trois types de produits d'apprentissage : attitudes et convictions, tactiques et stratégies puis outils et structures.

Notre conception de l'apprentissage se situe à la jonction de ces approches, que nous avons adaptées au cas spécifique de l'évolution des pratiques de planification de projet du MTQ. Trois types ou catégories d'apprentissages émergent et regroupent divers changements observés (voir tableau 5.1) : apprentissages correctifs, apprentissages tactiques et stratégiques et finalement apprentissages profonds.

Tableau 5.1 Typologie des apprentissages dans les pratiques de planification de projet au MTQ

Apprentissages correctifs	Apprentissages stratégiques et tactiques	Apprentissages profonds
<p>Intégration de nouvelles configurations de projet routier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptation de la configuration des projets à la suite d'échecs ou événements marquants - Apparition de nouvelles configuration de projets dans la planification du MTQ : boulevards urbains, carrefours giratoires, « projets urbains » - Infrastructures proposées de moins en moins surdimensionnées et plus « intégrées » 	<p>Des stratégies d'évitement et de confinement du débat public :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efficacité dans le contournement des règles d'assujettissement des projets - Approches par tronçons, expropriations en amont des emprises - Bonne capacité à mobiliser les normes pour légitimer les projets - Forte capacité à confiner les débats publics à des aspects techniques - Mobilisation des documents de planification du territoire dans la justification des projets 	<ul style="list-style-type: none"> - Problématisation des milieux d'insertion qui intervient plus en amont dans le processus de projet - Approche planificatrice axée sur le développement des besoins à diverses échelles - Intégration formelle de la participation publique dans le processus de projet
<p>Une meilleure performance environnementale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amélioration des études d'impacts et intégration de nouveaux enjeux - Grande efficacité dans la mitigation des impacts et la bonification des projets - Adoption d'une Politique sur l'environnement (1994) et d'une conception plus élargie du concept d'environnement 	<p>De nouveaux rapports aux acteurs et partenaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pratiques ponctuelles de participation du public en amont des projets - Adoption d'ententes ponctuelles avec certains acteurs - Reprise des requêtes et thèmes abordés par les partenaires et opposants dans la justification des projets - Évitement de certains acteurs / favoritisme territorial - Capacité à véhiculer des « mythes » rassembleurs - Copromotion de certains projets - Publication du guide sur la participation du public au processus de décision (1997) 	
<p>Des restructurations organisationnelles limitées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intégration de la planification « adaptative » (1978) - Création d'un Service de l'Environnement (1978) - Création de la Direction générale de la planification et du développement (1978) et intégration de nouvelles professions 		

5.5.2. Les apprentissages correctifs

Les apprentissages correctifs font partie de ce qu'Argyris et Schön (1978) qualifient de première boucle d'apprentissage (voir figure 2.1), qui s'apparentent aux apprentissages de faible degré de Fiol et Lyles (1985). Il s'agit, selon nos observations, de révisions des actions qui permettent au MTQ d'assurer sa légitimité et d'arriver à ses fins sans remettre en question la représentation ou la formulation des problèmes. Tous les apprentissages identifiés ici consistent en des modifications qui viennent transformer les projets et pratiques de planification, mais sans que ce ne soit le résultat d'un processus réflexif profond. En somme, c'est la capacité du MTQ à assurer sa « survie » qui est ici perceptible et qui constitue une forme d'apprentissage, certes limitée (Midler, 1991).

L'intégration de nouvelles configurations de projet routier

La nature et la forme des projets jouent un grand rôle dans le débat public et dans l'acceptabilité que peut avoir l'infrastructure routière proposée par le MTQ. Les changements ou apprentissages expliqués ici sont de degrés relativement peu élevés, ils consistent en des adaptations mineures face à des contextes d'action incertains. Ces apprentissages participent à l'efficacité des pratiques du MTQ mais sans remettre en question les normes profondes de l'organisation. L'adaptation de la configuration des projets à la suite d'échecs marquants procède ainsi d'une correction d'erreur.

Si nous nous référons à la section 5.5.1 traitant des caractéristiques des apprentissages organisationnels, l'intégration de nouvelles configurations de projet répond de plusieurs paramètres. Elle résulte d'abord d'un rapport à une expérience passée ou

d'un élément déclencheur (Hedberg, 1981), qui peut être un conflit avec certains acteurs, ou un passage difficile à travers la procédure québécoise d'évaluation environnementale ou les audiences du BAPE. Les cas traités au chapitre 4 ont démontré comment le MTQ, après un rejet important du BAPE ou du public, sait davantage comment revenir ultérieurement avec un projet modifié visant à assurer sa réalisation. Le projet de Notre-Dame a certainement été le plus marquant à cet égard :

« Le projet de Notre-Dame a été un élément déterminant de notre tentative pour développer d'autres approches. On est arrivé à l'époque au BAPE avec un projet très avancé qui a été complètement démoli aux audiences. Ça nous a fait comprendre qu'on devait procéder autrement, en tentant de gagner l'appui des acteurs du territoire dès le début du projet. » (MTQMTL-1)

« C'est sûr qu'on apprend de nos échecs. Dans la région de Montréal il y a longtemps qu'on avait fait des grands projets, on était coupés des valeurs et des préoccupations du milieu. On se rappelait de l'époque où on arrivait un matin et on construisait tout de suite une route sans problème... Ça c'est une époque complètement révolue et je pense que Notre-Dame nous a montré à être encore plus vigilant et plus près des groupes locaux. De sentir d'où vient l'opposition, de comprendre la nature de cette opposition. Il faut être aussi conscient que certains défendent des intérêts personnels dans ça, il faut en être conscient. Mais il y a des gens qui ont une conscience plus large et voit ce qui accroche et ce qu'on peut faire. Parfois nos choix peuvent être modifiés et ça ne change pas grand-chose. Mais il y a d'autres éléments qu'on ne peut changer sans conséquences considérables. Mais d'avoir ce contact avec les groupes au départ est un avantage. » (MTQMTL-3)

L'étude d'opportunité du projet de Notre-Dame témoignait d'une reconnaissance des résistances et oppositions vécues par le MTQ lors des propositions de projets des dernières décennies. Le promoteur y mentionnait la nécessité d'implanter une infrastructure qui s'intègre bien au milieu urbain. Il insistait également sur la mise en valeur du patrimoine de l'axe et sur l'amélioration des espaces verts dans le secteur.

En soit, cette bonification du projet contrastait avec les propositions passées où la dimension circulation dominait davantage sur celle de l'intégration. On y dénotait une meilleure reconnaissance de la complexité du milieu d'insertion et d'une anticipation du MTQ sur les requêtes et débats à venir. Dans l'étude d'impact sur l'environnement, c'est tout un « projet urbain » regroupant de multiples interventions de mise en valeur de l'axe qui était proposé.

Le projet de Notre-Dame illustre donc comment la configuration des projets évolue dans le but d'assurer une meilleure acceptabilité. Alors que l'infrastructure autoroutière prédominait systématiquement dans les projets du MTQ au cours des années 1960 à 1990, nous constatons que le promoteur ne peut plus proposer le même type de projet, au risque de s'aliéner certains partenaires, les riverains du projet ou divers acteurs impliqués. Certaines configurations, autrefois absentes du registre de planification du MTQ, s'imposent désormais plus fréquemment dans les pratiques : boulevard urbain, carrefours giratoires, boulevard paysager et même « projet urbain ». Le « projet urbain » étant perçu par le MTQ comme un projet intégrant les dimensions transport et aménagement.

Dans le cas de McConnell-Laramée, en 1989, le tracé proposé par le MTQ consistait en une infrastructure de type autoroutière. D'autres scénarios étaient proposés (élargir la route 148, prolonger le boulevard Saint-Raymond), mais rejetés sur la base que le projet d'autoroute en tranchée répondait mieux à l'objectif de départ, soit la réduction de la congestion et des temps de parcours. En 2001, lors de la révision du projet, des études de type coût-bénéfice ou d'analyse de la valeur faisaient ressortir que le scénario autoroute répondait mieux au critère de fluidité, mais l'importance accordée aux coûts éliminait cette configuration. Entre les deux autres scénarios, soit le boulevard traditionnel avec intersections ou le boulevard paysager avec carrefours giratoires, c'est le deuxième qui l'a emporté car il constituait un compromis entre l'intégration au milieu et la fluidité de la circulation. Dans ce choix, les oppositions locales, et celles du BAPE et du MENVQ au premier projet de 1989, ont joué un rôle

majeur, tel que l'a révélé une entrevue (BAPE-1). Ainsi, le MTQ a démontré une capacité d'adaptation aux contraintes sociales et financières posées par l'implantation, pour proposer une nouvelle configuration qui maintenait sa capacité d'action.

Les projets tendent également à être moins surdimensionnés, surtout en milieu urbain. Dans les cas analysés, la configuration des projets actuels se trouve moins imposante que dans les exercices de planification du passé. Si dans le cas de McConnell-Laramée cela résultait en partie d'un manque financier, le cas de Du Vallon à Québec démontre que ce changement peut découler d'un rapport aux requêtes du territoire. Face au projet d'autoroute proposé par le MTQ, la Ville de Québec était fortement critique de la vision essentiellement « autoroutière » qui prédominait dans la région. Cette prise de position a réussi à contraindre le MTQ, qui sans l'appui de la Ville aurait eu de fortes difficultés à mettre de l'avant son initiative. Le ministère a finalement accepté d'implanter un boulevard paysager dans l'axe, ce qui a même mené à l'établissement d'un partenariat entre les deux acteurs pour la promotion du projet.

Une dimension importante vient toutefois contraindre l'éventail de configurations que peut prendre le type de projet analysé au sein de cette thèse. Comme nous l'avons observé dans les sections précédentes, le poids de réseau vient limiter grandement le promoteur, en surdéterminant la nature de l'équipement. Ainsi, l'absence d'un changement important dans la capacité routière du projet dans le temps, ou l'occultation des nouvelles configurations émergentes, mentionnées précédemment, ne peut être interprétée uniquement comme une absence d'apprentissage dans les pratiques du MTQ.

L'exemple de l'autoroute 30 vient illustrer cet aspect. Le projet était d'abord fortement contraint par le fait que les terrains sensés l'accueillir étaient expropriés depuis déjà plusieurs décennies. Le caractère autoroutier se posait également dès

l'amont comme une nécessité car le projet venait joindre deux tronçons d'autoroutes de grande capacité. Sa réalisation devenait nécessaire pour donner un sens à l'ensemble de l'initiative de départ. Dans le cas du tronçon Jean-Leman, ce phénomène était encore plus palpable car le tronçon précédent de l'autoroute 30 étant déjà autorisé par le gouvernement, seul le tracé de l'infrastructure pouvait faire l'objet d'un débat. Ici, la configuration demeurait la même en continuité à la portion ouest réalisée, mais le MTQ attachait à son projet de multiples mesures d'atténuation pour les riverains touchés. Un tracé de moindre impact était également proposé, qui affectait le moins possible le territoire agricole. Ces deux projets démontrent donc à quel point le rôle du réseau vient surdéterminer la configuration technique d'un projet particulier. La marge de manœuvre du MTQ est ainsi limitée et celui-ci ne peut qu'agir sur les mesures d'implantation ou de bonification pour influencer sur l'acceptabilité du projet. En somme, il doit générer d'autres types d'apprentissages pour assurer son action.

Le milieu urbain appelle des innovations et contribue à faire émerger de nouvelles pratiques et projets. Comme l'acceptabilité des projets routiers y est beaucoup moins assurée qu'en milieu périurbain ou rural, ces expériences sont propices à l'émergence d'apprentissages au MTQ. Le cas de McConnell-Laramée peut être interpellé pour appuyer ce propos. Alors que le tronçon rural s'est rapidement construit, la portion urbaine de l'axe a posé problème au cours des années, du premier projet des années 1980 au projet actuellement en construction. Notons d'abord l'échec de l'alternative en tranchée, même si elle a été autorisée par le conseil des ministres à la suite des audiences du BAPE de 1989. Lors du retour aux audiences du BAPE avec un nouveau projet en 2001, le MTQ a dû reconsidérer plus en profondeur l'intégration de son projet au milieu urbain. L'utilisation de carrefours giratoires, une première au Québec, a constitué une innovation permettant la conciliation des impératifs de fluidité à ceux de l'intégration.

En conclusion, nous observons une adaptation de la configuration des projets dans l'ensemble des cas analysés; phénomène qui contraste avec la prédominance de la logique essentiellement circulatoire des décennies précédentes. Les projets se trouvent à être souvent moins surdimensionnés et un ensemble de nouvelles manières de concevoir le design des équipements s'impose petit à petit. Ces changements peuvent être associés à des apprentissages correctifs, dans la mesure où dans l'ensemble de ces cas, il n'y a donc pas eu modification de la pensée sous-jacente aux projets. Le MTQ trouve une façon de rendre « acceptable » le projet à l'aide d'approches différentes, mais la problématisation de la situation adressée demeure essentiellement la même. Il s'agit en quelque sorte d'une traduction d'expériences passées en routines, soit des échecs ou des situations où l'acceptation de certaines requêtes a entraîné un succès, dans l'implantation d'un type d'infrastructure. Ce constat rejoint la conception de l'apprentissage de Levitt et March (1988), qui repose sur le transfert d'interprétations du passé en routines orientées vers des buts.

Une meilleure performance environnementale

Un deuxième type d'apprentissages consiste en ce que nous pourrions appeler une meilleure performance des projets en matière d'environnement, dans le contenu et l'acceptabilité de certains paramètres des projets, mais aussi face à la procédure québécoise d'évaluation environnementale et à ses intervenants.

Nous notons d'abord une amélioration dans le temps du contenu des études d'impact sur l'environnement, qui se trouvent à être davantage acceptées par les instances comme le MENVIQ et les autres intervenants de la procédure. Plusieurs requêtes qui émergent d'un projet donné se trouvent intégrées par la suite dans les études d'impacts, voire dans les études sur d'autres projets. C'est notamment le cas des mesures de mitigations des impacts (tels les murs antibruit) face auxquels le MTQ a

développé une expertise très importante. Il démontre donc une grande efficacité au sein des projets à répondre à des requêtes en vue de réduire les impacts et bonifier certains éléments. Souvent, ces mesures sont adoptées en amont des requêtes, par un phénomène d'anticipation sur les oppositions et les débats à venir. Il y a donc un certain apprentissage de ce qui pourrait poser problème et de ce qui doit être modifié pour améliorer l'acceptabilité sociale du projet et son passage efficace à travers la procédure.

« Il y eu un apprentissage extraordinaire et important au MTQ depuis les années 1970, notamment en rapport aux mesures contre le bruit, aux atténuations des nuisances, etc. L'intérêt était de rendre les projets plus acceptables pour les riverains, et en ce sens ils ont beaucoup évolué dans leurs pratiques. Mais on se rend compte depuis quelques années que ça ne suffit plus, car le MTQ gardait sa même vieille logique masquée sous une apparence d'intégration. » (BAPE-1)

Le projet McConnell-Laramée offre un bon exemple de cette capacité d'adaptation du MTQ. Dans le projet de 1989, les mesures de mitigation résultaient de l'étude d'impact sur l'environnement et demeuraient assez limitées : une protection des zones du ruisseau et du marécage et l'implantation d'un échangeur à la promenade du Lac des Fées pour assurer l'intégrité du parc. Le décret du gouvernement a toutefois intégré par la suite des requêtes du BAPE et du MENVQ, notamment des mesures de mitigation du bruit. Dans la nouvelle mouture du projet de 2001, le MTQ mentionnait la protection du ruisseau dès l'amont de la planification dans l'analyse de la valeur. Par rapport au projet de 1989, une série de mesures étaient déjà adoptées : atténuation du bruit, protection du milieu humide, mesures d'atténuation des impacts sur la faune et la flore, vitesse limitée dans la partie urbaine et création d'un sentier récréatif. Lors de la consultation publique en amont, certaines requêtes ont émergé et étaient systématiquement intégrées au projet par la suite. Ainsi, pour ce qui est du projet de 2001, tout un travail sur les mesures d'atténuation et de bonification avait été réalisé

avant même la publication de l'étude d'impact sur l'environnement, pour répondre à des requêtes en amont de certains acteurs.

Dans le cas de Notre-Dame, le MTQ avait encore davantage prévu un ensemble de mesures de mitigation environnementale. Les audiences publiques locales ont permis au ministère de peaufiner ces mesures d'atténuation et de bonification, en réponse aux requêtes des acteurs consultés. Il intégrait dès lors des mesures pour limiter le trafic de transit dans les quartiers riverains, une meilleure accessibilité aux espaces verts, des mesures d'atténuation du bruit, l'amélioration de la piste cyclable, puis tout un « projet urbain » regroupant de multiples interventions de mise en valeur de l'axe. Le MTQ vient donc, au gré du processus, greffer à son projet de transport toute une légitimité territoriale, pour assurer son acceptabilité sociale.

Malgré les conflits rencontrés et sa difficulté à légitimer certains projets, la performance du MTQ devant les instances relatives à l'environnement est assez positive. Comme nous l'avons démontré au chapitre 3 par l'analyse de l'ensemble des expériences de passage aux audiences publiques du BAPE, seulement 19% des projets ont été jugés non justifiés par les différentes commissions. La planification du MTQ semble donc relativement bien adaptée aux contraintes que peut poser la procédure québécoise d'évaluation environnementale. Ses pratiques se sont adaptées aux différentes requêtes du MENVIQ, des différents ministères puis des commissions du BAPE. Les projets de McConnell-Laramée, de l'autoroute 30 et de Du Vallon ont tous été jugés justifiés par les commissions du BAPE, par le MENVIQ et par le conseil des ministres qui a autorisé leur réalisation. Le projet de Notre-Dame demeure l'exception. Non seulement le projet a été fortement critiqué par le BAPE, qui a préféré l'alternative « boulevard urbain » de la Ville de Montréal, mais le MTQ a dû collaborer avec elle pour reformuler un projet conjointement. Rappelons qu'avant le changement politique à la tête de la Ville de Montréal, les deux administrations étaient d'accord sur le projet en tranchée. N'eut été de cet événement, le projet aurait possiblement vu le jour tel que présenté aux audiences publiques.

Cette performance accrue dans la capacité de rendre plus acceptable certaines configurations, par des mesures de mitigation ou de bonification, s'insèrent au sein d'un apprentissage limité mais plus transversal. Il souligne le rôle accru que joue le thème de l'environnement dans la planification des projets. L'analyse du chapitre 3 a démontré comment la période plus récente (depuis les années 1990) est marquée par une résurgence du grand projet d'infrastructure, après des années de restrictions budgétaires et le moratoire sur la construction des autoroutes. Conséquemment, certaines adaptations du MTQ au nouveau contexte de planification sont perceptibles. L'adoption d'une Politique sur l'environnement en 1994 témoigne d'une conception plus élargie du concept d'environnement par rapport à la vision véhiculée à la fin des années 1970. On y intègre une responsabilité du MTQ envers l'aménagement du territoire et un principe de relation avec le milieu, qui institue une volonté d'encourager la participation du public aux décisions. En 1997, la publication d'un guide à cet effet viendra confirmer l'émergence de pratiques de participation et de consultation publique dans les conduites de projet du MTQ. À la suite de l'échec de l'expérience de Notre-Dame, nous avons observé qu'une intense remise en question des pratiques est en cours à ce sujet.

Ces apprentissages en matière d'environnement constituent tous des changements importants dans la manière dont se font les projets et dans leur configuration. Cependant, ils demeurent pour l'instant limités et encore réactifs, résultats de simples adaptations à des contraintes bien circonscrites. La conception de l'environnement au MTQ bonifie l'insertion des projets par une série de mesures, mais ne vient toujours pas remettre en question la manière dont les projets sont problématisés en amont. Il y a donc changement à la théorie professée (le MTQ projette l'image de projets bien intégrés et sensibles à l'environnement d'insertion), mais peu de changements viennent transcender la théorie d'usage, soit les représentations mobilisées dans la formulation des projets.

« Il n'y a peut-être pas de grands changements perceptibles en amont, dans la planification des projets. Mais on sent réellement depuis quelques années un changement dans l'attitude du MTQ face à la procédure. Avant c'était perçu par le promoteur comme un truc à passer pour avoir l'autorisation, pas trop important... Maintenant, et bien le MTQ sait très bien qu'il doit modifier ses manière de faire s'il veut assurer la réussite de son projet. » (BAPE-2)

Des restructurations organisationnelles limitées

Certains apprentissages abordés au chapitre 3 se retrouvent intégrés à la structure organisationnelle ou aux normes et processus codifiés dans l'organisation du MTQ. Il est possible d'établir des liens entre certaines évolutions organisationnelles et l'émergence d'un nouveau contexte d'action incertain pour le MTQ. Une grande tendance émerge de l'analyse du chapitre 3 des évolutions des pratiques du MTQ en matière de projet routier : l'évolution de son rôle, principalement en matière de projets. De constructeurs de chemins puis de routes, le MTQ est d'abord passé à un rôle de planificateur et opérateur de réseaux dans les années 1960 et 1970. Depuis la fin des années 1970, avec la montée des valeurs environnementales et les conflits et changements au cadre juridique qu'elle a entraînés, des requêtes semblent pousser le MTQ à jouer un nouveau rôle : celui d'aménageur du territoire. De sa création en 1973 à la période actuelle, le MTQ a traversé différentes périodes qui ont jouée un rôle dans l'adaptation de certaines pratiques ou dans des modifications à la structure organisationnelle.

De 1973 à 1978, une première période d'adaptation peut être identifiée et résulte des contestations importantes des actions du ministère de la Voirie. Comme nous l'avons observé au chapitre 3, la création du MTQ en 1973 visait à établir une vision plus intégré des transports. Pour Landry (1993), c'était la contestation du « bétonnage »

qui était à l'origine de la réorganisation. Même si les réformes ont tardé à s'implanter, une remise en question des pratiques était perceptible : la mobilisation à l'interne du concept de planification « adaptative » par le sous-ministre Charland constitue le premier apprentissage d'un certain rapport au débat public. Charland (1975) souhaitait instaurer des modes de planification mieux adaptés aux intérêts des citoyens et riverains. Il soulignait l'importance pour le MTQ de passer de solutions de type « génie routier » à des solutions multimodales, en remaniant l'organigramme du ministère et en y intégrant de nouveaux savoirs. Cependant, il ressort de notre analyse des documents de planification que cette planification adaptative ne s'est jamais transcrite au sein de changements profonds dans l'organisation. Les remaniements de cette période jetaient toutefois les bases de véritables remises en question qui interviendront plus tard, dans les années 2000.

Une deuxième période, de 1978 à 1985, a été marquée par deux séries d'événements. D'une part le moratoire sur la construction de routes de 1977 à 1985 qui résultait, comme nous l'avons observé, d'une crise importante des finances publiques. Ces années coïncident avec la mise en place d'une véritable législation en matière d'environnement au Québec, notamment concernant l'évaluation des impacts sur les grands projets. L'adoption en 1978 de la Loi sur la qualité de l'environnement, puis l'apparition du BAPE qui est venu encadrer le débat public de manière institutionnalisée, allaient marquer profondément les processus de projet routier.

Faisant partie du gouvernement du Québec, le MTQ a suivi ce nouveau contexte législatif par une série d'adaptations simultanées. D'abord avec la création du Service de l'Environnement en 1978. Intégré au Service Expertise en Normes de la Direction du Génie, elle constituait une tentative importante de maîtrise de la question des impacts environnementaux. L'environnement y était perçu avant tout comme un milieu récepteur et l'objectif était de comprendre et quantifier les impacts environnementaux du transport et des infrastructures qui y sont liés. Toutefois, l'analyse chronologique des projets démontre que c'est surtout à travers leur contact à

la procédure québécoise d'évaluation des impacts que les études du MTQ se sont améliorées, donc plus tardivement au courant des années 1990 et 2000⁶⁷. Contrairement à Hydro-Québec, autre grand maître d'ouvrage québécois, le MTQ entrait à la même époque dans un moratoire sur la construction d'autoroutes et les projets soumis à la procédure ont été peu nombreux (figure 3.6). Conséquemment, les apprentissages et l'adaptation à ce nouveau contexte ont pu être beaucoup plus limités.

« Il y a beaucoup plus d'ouverture de la part du MTQ face à l'environnement depuis quelques années. Toutefois, le MTQ a eu un Service de l'Environnement dont l'expertise a été dispersée un peu partout dans les directions territoriales. Tandis que chez Hydro-Québec, c'est complètement différent, ils consultent davantage la population, possède une meilleure expérience et ont davantage de ressources. C'est perceptible dans la manière dont les projets sont menés par les deux promoteurs, le MTQ a beaucoup plus de difficultés à internaliser certaines pratiques ou approches. » (MENVIQ-3)

Un autre changement majeur à l'organigramme a vu le jour durant cette période, et constitue un apprentissage essentiellement correctif, mais s'est pérennisé davantage que le Service de l'Environnement. Il consiste en la création de la Direction générale de la planification et du développement en 1978. Alors que les pratiques de planification du réseau étaient autrefois sous l'égide du Génie, la création de ce service a permis l'intégration d'un ensemble de professions diversifiées au MTQ : géographes, urbanistes, experts des domaines socio-économiques, etc. Dès lors, la planification au MTQ se voulait moins centrée sur la voirie et le design d'infrastructures. Si la pluridisciplinarité ne s'est jamais réellement imposée dans toute l'organisation, et même si la réorganisation de 1993 a contribué au saupoudrage de ces expertises à travers les directions régionales, l'intégration de ces professions au

⁶⁷ La fonction « environnement » du Ministère est aujourd'hui liée aux directions régionales. Le Service de l'Environnement jouant un rôle actuellement très limité et centré sur les grandes orientations, sans impacts directs sur les projets.

MTQ sert aujourd'hui beaucoup les pratiques de projet. La plupart des équipes de projet sont maintenant composées d'un éventail élargi de professions, qui répondent mieux à l'émergence de nouveaux enjeux.

« En 1993, ils ont tout décentralisé, en démantelant les directions générales et chacune des nouvelles directions territoriales devaient produire ses propres études. Mais les directions territoriales d'avant, c'était des gens de projet et non des spécialistes en planification. Les planificateurs de la direction générale de la planification ont donc été transférés dans les DT, mais ils n'ont jamais réussi à jouer un rôle important au sein du nouveau système. Le MTQ a alors quelque peu perdu de vue l'importance de la planification. Les patrons étaient des gens de projet, qui ne voyaient pas toutes les étapes nécessaires à la justification d'un projet. » (PRIV-1)

La troisième période marquante pourrait être délimitée entre 1985 et 1995. Elle est marquée par la fin du moratoire sur la construction de routes et à la mise de l'avant de diverses initiatives du MTQ. La plupart étaient des projets de moindre envergure, le MTQ a donc réussi à faire davantage appel à la médiation environnementale. Cette période dénombre très peu d'adaptations organisationnelles, si ce n'est que l'adoption de la Politique sur l'environnement abordée précédemment. La quatrième et dernière phase, de 1995 à aujourd'hui, dénombre très peu de changements au plan de la structure organisationnelle. La planification de nombreux grands projets de cette période a certes témoigné de divers apprentissages importants dans les pratiques planificatrices. Mais les changements au plan de caractéristiques formelles de l'organisation tardent à venir.

« Il y a aussi un grand obstacle au changement au MTQ, contrairement à Hydro-Québec. Le fait qu'Hydro-Québec soit une organisation assez centralisée contribue selon moi à une meilleure intégration de nouvelles attitudes et pratiques en matière d'environnement et de relation au milieu. Le MTQ lui est décentralisé et la culture passe donc avant tout

par les directions territoriales. On ne sent pas une prise en compte qui viendrait de haut. » (BAPE-1)

« Il est difficile de parler du MTQ comme d'un tout, c'est très décentralisé et ils ne travaillent pas tous de la même façon. Leur manière d'interagir avec le milieu est variable selon les directions territoriales ».
(PRIV-2)

En conclusion, les apprentissages qui ont transformés la structure organisationnelle du MTQ demeurent limités au sein des quatre phases identifiées de la période contemporaine. Ils constituent tous des apprentissages de faible degré ou simplement correctifs. La plupart, comme la création d'un Service de l'Environnement, ne résulte que d'une adaptation obligée à un nouveau contexte législatif gouvernemental. Si le MTQ avait donné une importance primordiale à ce service dans la conduite des projets, cela aurait pu consister en un apprentissage plus profond, mais le rôle du Service de l'Environnement est demeuré limité depuis sa création, surtout en matière de projets. Pour ce qui est de la Politique de l'Environnement adoptée en 1994, le MTQ témoignait à cet égard d'un important retard face à Hydro-Québec. Ce dernier a adopté un Code de l'environnement en 1981 et a créé un Comité consultatif en environnement formé d'experts. Ces apprentissages du MTQ témoignent donc surtout d'une adéquation à des changements de société plus globaux et à des adaptations touchant le gouvernement dans son ensemble. C'est seulement à travers son contact à la procédure d'évaluation environnementale et au débat public lors de projets concrets que des apprentissages plus profonds ont été générés. Nous développerons ces aspects à la section 5.5.4.

5.5.3. Les apprentissages stratégiques et tactiques

Les apprentissages stratégiques et tactiques énumérés ici s'apparentent aux apprentissages correctifs par leur niveau de profondeur limité. Ils pourraient être assimilés à ce que Simard (2003) appelle des routines, relevant de tactiques et stratégies. Il s'agit de stratégies que le MTQ adopte dans le but de transformer un environnement d'action incertain en situation déterminée, trouvant leur origine dans les expériences passées. Tout comme les apprentissages correctifs, ces stratégies et tactiques ne viennent pas transformer la théorie d'usage du MTQ en matière de planification de projet, mais changent les produits de cette planification. Selon nous, deux catégories rassemblent l'ensemble des apprentissages à cet égard : l'évitement et le confinement des débats publics, ainsi que l'émergence de nouveaux rapports avec les acteurs des milieux d'insertion. Les premiers relèvent d'une fermeture et d'une tentative de contrôle du débat public. Les deuxièmes représentent une ouverture à l'apport des autres acteurs, dans certains cas imposée par les nouveaux rapports de force.

Des stratégies d'évitement et de confinement du débat public

Certaines adaptations face à la procédure québécoise d'évaluation environnementale peuvent être considérées comme une forme de tentative de contrôle du champ de la conduite des projets. Face aux nouveaux rapports de pouvoir et à la perte de sa mainmise sur l'ensemble de la mise en œuvre des grands projets, le MTQ semble réagir à certains égards par des tentatives d'évitement de ces nouveaux rapports à et par un repli important sur la dimension technique. Ces apprentissages visent la

création de pouvoir (Kolb, 1984), mais également de nouvelles manières de faire qui élargissent le répertoire de comportements de l'organisation (Huber, 1991).

L'approche de projet par tronçons constitue un premier exemple. Comme nous l'avons observé au chapitre 5.2.1, l'approche par tronçons résulte à la fois de considérations techniques (diviser le tracé pour mieux le planifier) et de considérations stratégiques (diviser pour mieux contrôler la procédure et justifier le projet). L'approche par tronçons permet, par exemple, de mieux cadrer les projets et d'échapper à une analyse globale de l'infrastructure. De plus, le contournement de la réglementation de l'assujettissement a permis au MTQ de réaliser quelques projets. À titre d'exemple, lors du projet de réfection de la côte des Éboulements, où l'allongement du tracé a permis au MTQ de réduire la largeur moyenne de l'infrastructure prévue, qui ne se trouvait plus à être assujettie à la procédure d'évaluation environnementale. Le registre de l'urgence a également conduit, dans le cas du tronçon de l'autoroute 30 contournant la réserve de Kahnawake, à réaliser le projet selon une procédure de « fast-track » évitant également l'évaluation environnementale et les audiences du BAPE.

Dans le cas de McConnell-Laramée, le MTQ avait procédé à la réalisation de l'ensemble du projet, sauf le tronçon urbain qui représentait la section posant le plus de problèmes au plan de l'acceptabilité. La même situation est perceptible dans le cas de la rue Notre-Dame. Le tronçon à compléter est le dernier dans l'ensemble de l'axe est-ouest formé par l'autoroute Ville-Marie et devant se prolonger sur Notre-Dame pour atteindre l'autoroute 25 à l'est. Finalement, l'autoroute 30 offre le cas le plus explicite de l'approche par tronçons. Les premiers tronçons de l'axe, soit les extrémités de l'autoroute hors de la région métropolitaine, ont été construits dans les années 1960 et 1970. Puis en 1992, le gouvernement votait un décret d'urgence pour éviter l'évaluation des impacts et le BAPE, afin d'implanter l'autoroute 30 en contournement de la réserve indienne de Kahnawake. La planification de l'autoroute 30, comme celle de McConnell-Laramée et Notre-Dame, suit donc cette approche

d'implantation de l'infrastructure d'abord dans les secteurs les moins « défendus », ce qui rend ensuite plus légitime la réalisation des tronçons manquants.

Le MTQ possède également une bonne capacité à mobiliser les normes techniques pour justifier les projets, ce qui contribue à les rendre plus légitimes et favorise les verrouillages et leur imperméabilité face au débat public. Lorsque le projet se rend aux audiences publiques, sous une forme très avancée et bien définie, le repli sur des éléments techniques permet de verrouiller certains aspects de la configuration. La justification technique devient garante de la légitimité des choix effectuée et, même si la configuration est déterminée par un ensemble de facteurs (la manière dont le problème est posé en amont, les outils et professions mobilisés, etc.), la justification technique a posteriori confère un pouvoir important au MTQ. Cependant, cet apprentissage face au débat public apparaît moins efficace lors d'opérations importantes en milieu urbain et où les jeux d'acteurs sont plus complexes ou si des acteurs s'opposent fortement à une justification technique. Dans le cas de Notre-Dame par exemple, malgré la justification technique du MTQ, le projet ne s'est pas imposé lors des audiences publiques et le BAPE a pris appui sur des alternatives qui ne présentaient pas de justification technique étayée (le boulevard urbain bordé d'édifices).

« Ils ont (les représentants du MTQ) tendance à nous présenter leurs règles et normes internes comme des choses sacrées et immuables. Alors qu'on peut vérifier par ailleurs que dans bien des cas, ils ont une possibilité d'assouplissement. Ils présentent cependant le tout comme si c'était figé par la loi. C'est une défense institutionnelle, en ouvrant le jeu ils se retrouveraient obligés de céder sur certains points et ils perdraient en partie le contrôle du projet. Leurs outils deviennent donc parfois la justification du projet, ce qui pose problème. » (BAPE-1)

Les stratégies de contrôle du débat se sont avérées fort efficaces dans les conduites de projet analysées. L'évitement de certains acteurs, notamment d'intérêts globaux,

permet au MTQ d'établir des liens avec des acteurs ciblés qui adhèrent au projet et créent un effet de consensus. L'évitement, intentionnel ou non, a permis aux projets de Notre-Dame, de Dorval et de Du Vallon de se verrouiller très tôt dans le processus ou d'intégrer des requêtes locales et, ainsi, se présenter sous une configuration dite consensuelle. Mais cette stratégie peut aussi venir jouer contre le promoteur en aval lors des audiences du BAPE. Dans le cas de Notre-Dame, les acteurs globaux ont, par exemple, réussi à déstabiliser le projet lors des audiences. L'évitement se pose donc comme réflexe institutionnel qui permet au promoteur de continuer à jouer son rôle; en retour, il constitue une stratégie agissant contre le projet porté. C'est pourquoi l'évitement peut être qualifié d'apprentissage correctif, car il s'agit surtout d'une démarche réactive de repli face à un contexte donné.

De nouveaux rapports aux acteurs et partenaires

Depuis la montée en puissance des groupes de pression au cours des années 1970 et l'établissement d'une législation en matière de participation publique dès 1978, le débat public se pose comme une contrainte fort importante pour le MTQ. L'analyse des pratiques du maître d'ouvrage démontre une adaptation à cet égard et plusieurs apprentissages qui lui permettent aujourd'hui d'assurer son action. Comme nous l'avons démontré dans le chapitre 4 traitant des projets, favoriser certains acteurs ou des milieux d'implantation particuliers constitue une stratégie fortement utilisée par le MTQ. Par exemple, dans le cas de l'autoroute 30, le MTQ a fait le choix de favoriser une implantation urbaine, en gagnant l'appui du milieu agricole et de l'UPA. Ce type d'appui d'acteurs clé peut s'avérer une stratégie fort efficace, qui contribue à légitimer le projet devant les instances comme le BAPE.

Dans le cas de McConnell-Laramée, le MTQ a tenté, dès le début du projet, de collaborer avec plusieurs acteurs locaux et régionaux ayant un pouvoir important sur

l'aménagement du territoire à Gatineau. En débutant par la Ville de Hull, supporteur du projet depuis, et la Communauté urbaine de l'Outaouais qui a inscrit l'initiative à son schéma d'aménagement. Le MTQ jouissait également du support du Regroupement pour McConnell-Laramée (gens d'affaires) et d'autres acteurs économiques. Finalement, la Commission de la capitale nationale, qui gère le parc de la Gatineau et dont l'accord était essentiel au passage dans ce milieu protégé, y trouvait son compte par l'augmentation de l'accessibilité au site. Cette constitution d'un réseau d'acteurs bien implanté et portant le projet a grandement contribué à le légitimer aux yeux des instances officielles impliquées dans la procédure d'évaluation environnementale.

Le projet de la rue Notre-Dame constitue un exemple beaucoup plus global de cette démarche. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 4, l'historique du projet a provoqué une approche de planification différente chez le MTQ, basée sur la recherche d'appuis locaux importants pour assurer l'acceptabilité du projet. Le promoteur a entretenu des liens avec la Ville de Montréal depuis le début des années 1980, relation qui ne fut pas toujours aisée vu les intérêts divergents au sein même des services de la Ville. Ensuite, afin de consulter la population locale à propos de son initiative, le MTQ s'est lié au Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve, un acteur clé de longue date concernant l'avenir de Notre-Dame. En organisant des audiences publiques locales, cet organisme est devenu l'interlocuteur principal du MTQ dans le milieu et un allié important pour porter territorialement le projet. Ces initiatives constituent des approches nouvelles pour le MTQ qui, de 1960 au années 1990 ne pratiquait pas ce type de participation publique en amont.

Il s'agit pour le MTQ de « jouer le jeu » du débat public et du rapport au milieu. Constatant que la présentation la présentation d'un projet très détaillé au audiences du BAPE contribuait à créer des tensions et des oppositions face à ses initiatives, le MTQ travaille davantage à établir des contacts en amont avec des acteurs clé du milieu. Les pratiques de participation publique en amont, avant même la réalisation

des études de scénarios, démontre ces apprentissages. De plus, alors que le contact avec les acteurs ciblait autrefois surtout les riverains (par exemple, dans le cas de Notre-Dame ou, dans une moindre mesure, McConnell-Laramée), des expériences récentes (Dorval et Turcot) démontrent une plus grande ouverture au dialogue avec des acteurs globaux ou groupes de pression écologistes (le CRE Montréal, par exemple). Les témoignages recueillis démontrent que c'est surtout en réaction à l'expérience de Notre-Dame que le MTQ s'est orienté plus sérieusement vers de telles pratiques. Cela demeure donc une attitude beaucoup plus présente à la Direction de l'Ile-de-Montréal.

« Avant, on faisait les projets d'en haut et après quand tout était relativement terminé on informait la STM ou la Ville de Montréal. Mais ces acteurs ne voulaient pas seulement réagir au projet, ils voulaient aussi proposer des bonifications ou jumelages avec certaines de leurs initiatives. Il était alors difficile de le faire, car ça impliquait un retour en arrière important et parfois même des conflits. Maintenant, on sait qu'il est important de le faire et que parfois ça contribue à faire de meilleurs projets. Ce rapport à d'autres partenaires bonifie grandement les projets. » (PRIV-1)

D'autre part, véhiculer des mythes rassembleurs contribue à l'adhérence des acteurs dans la conduite du projet. Nous avons vu au chapitre 4 comment les différents acteurs de la région de Montréal se sont mobilisés derrière l'idée de voie de contournement et d'effet structurant dans le cas de l'autoroute 30 et, dans une certaine mesure, pour McConnell-Laramée. Même si ces éléments n'étaient pas démontrés techniquement, ils ont contribué à concrétiser le projet du MTQ. Dans le cas de Du Vallon, c'est l'idée de boulevard urbain qui a cristallisé les appuis envers le projet. Pour ce qui est de la rue Notre-Dame, c'est plutôt l'opposition qui s'est cristallisée autour de la proposition alternative de la Ville de Montréal.

Le MTQ démontre une capacité croissante à reprendre des thèmes véhiculés par d'autres acteurs dans la justification des initiatives. L'analyse de la conduite des projets permet plusieurs démonstrations. Dans le cas de Notre-Dame, des inquiétudes concernant l'étalement urbain ont été soulevées dès l'amont du projet. Dans les documents de planification ultérieurs, le MTQ abordait de front cette question dans la justification de son projet. L'impact de cet ajout a été mineur mais la récurrence de cette reprise d'enjeux par le MTQ dans les projets démontre que le maître d'ouvrage sait s'approprier les discours pour mieux contrôler le champ des débats. Parfois, des éléments plus importants sont repris et viennent transformer en profondeur le projet : intégration des voies encaissées à la suite de requêtes d'acteurs concernant le bruit dans le cas de Notre-Dame et, dans le cas de Du Vallon, transfert d'un concept d'autoroute à un boulevard urbain réclamé par la Ville de Québec. Autre exemple marquant, à la suite de la récurrence des enjeux paysagers lors d'expériences de participation publique et à l'intérêt croissant du MENVIQ pour cette question, le MTQ traite maintenant davantage ce thème au sein des études d'impacts. Le MTQ démontre une grande capacité à s'approprier l'ensemble des éléments venant alimenter le débat sur ses projets, en améliorant par la suite le contenu et l'acceptabilité des documents de planification soumis à la procédure.

Habitué à fonctionner selon un mode mono-acteur, ou ses représentations prévalaient, le MTQ a toujours eu de la difficulté à sortir de logiques de projets issues de son rôle de planificateur routier pour arrimer ses infrastructures à des démarches locales ou régionales d'aménagement. Le recours de plus en plus fréquent à la copromotion des projets pourrait dans cette optique être considéré comme un apprentissage important, en voie de transformer les conduites de projet. Cette approche change la perspective de la problématisation des projets en intégrant l'apport d'un acteur à la culture souvent fort différente de celle du MTQ. Il s'agit en ce sens d'une approche allant à contre-courant des pratiques qui prévalaient autrefois au MTQ. Le cas de Du Vallon a démontré que le MTQ pouvait dès l'amont penser conjointement le projet avec la Ville de Québec, pour créer un objet plus intégré face au débat public. Après un

conflit sur la forme du projet avec la Ville de Québec, le ministère s'est rallié à son point de vue. Il en a résulté un projet entièrement modifié, qui innovait en répondant à la fois aux critères de fluidité et d'intégration au milieu. Cette démarche a permis aux deux promoteurs d'afficher un consensus lors des audiences publiques du BAPE et, ainsi, favoriser l'appui de la commission.

Cependant, les obstacles sont importants face à une telle démarche et ce, même si l'ouverture du MTQ pour la copromotion semble s'imposer de plus en plus. Dans le cas de la rue Notre-Dame, cela aurait pu être envisagé après les audiences locales organisées par le MTQ; alors que le positionnement du ministère et de la Ville de Montréal convergeait. Cependant, comme nous l'avons expliqué au chapitre 4, le changement d'administration à la Ville de Montréal et l'élection du maire Gérald Tremblay, particulièrement hostile face au projet en tranchée, a sonné le glas de cette collaboration⁶⁸. Depuis, les tensions restent vives entre les deux acteurs et la collaboration demeure incertaine. La copromotion est donc une démarche qui résulte d'une négociation entre le MTQ et les acteurs choisis. Elle peut ainsi émerger, comme le cas de Du Vallon le démontre, d'une situation d'affrontement où le conflit vient générer du sens et faire ressortir une solution conjointe. Le fait que le MTQ suscite ce type de collaboration est une adaptation importante qui pourrait éventuellement générer des apprentissages plus profonds, en modifiant la manière dont ce celui-ci aborde la problématisation des projets.

⁶⁸ Contrairement à Du Vallon où une partie de l'axe sera sous la responsabilité de la Ville de Québec, l'ensemble de l'emprise de Notre-Dame appartiendra toujours au MTQ. Malgré la collaboration avec la Ville de Montréal, c'est uniquement le MTQ qui aurait été considéré comme le promoteur officiel du projet.

5.5.4. Des apprentissages qui transcendent les pratiques et les représentations

Tous les apprentissages exposés relèvent d'un degré faible ou modéré, pour reprendre la typologie de Fiol et Lyles (1985). En somme, le MTQ constate un écart entre son projet et les requêtes véhiculées par les acteurs puis modifie en conséquence son projet et son rapport aux acteurs ou au débat public, pour assurer sa concrétisation. Il s'agit de mieux « faire passer » le projet sans transformer sa problématisation en profondeur. Le MTQ ne remet pas en question les valeurs directrices de l'organisation. En somme, si nous référons aux cinq caractéristiques de l'apprentissage exposées au début de la section 5.5, l'apprentissage du MTQ relèverait d'un processus réflexif limité (ou de « learning in action » (Schön, 1997)) dont la pérennisation est ardue. Nous explorerons au chapitre 6 ces limites à l'apprentissage.

Si la littérature sur l'apprentissage organisationnel reconnaît que la plupart des organisations ont une capacité à générer des apprentissages de premier niveau (dodgson, 1993), il est beaucoup plus complexe de saisir les apprentissages de second niveau. L'interprétation peut varier sur ce point. Pour Gariépy (1989), l'adoption d'un Code de l'environnement, la mise sur pied d'un Comité consultatif en environnement et l'intégration de nouvelles pratiques aux processus de projets ont constitué des apprentissages de second niveau chez Hydro-Québec. Pour cet auteur, un apprentissage de ce type réfère à l'intégration d'un nouveau cadre d'action dans l'organisation et à la répétition de routines d'un projet à l'autre. En continuité de cette approche, selon nous, un apprentissage peut répondre de plusieurs éléments pour être considéré comme « profond », selon la division du tableau 5.1 :

1. Une transformation du cadre d'action de l'organisation qui vient modifier en retour ses produits ou projets :

Un changement dans le processus de projet doit être adopté, codifié et transformé en routines. Il peut s'agir d'une manière d'aborder les problèmes, ou d'un changement aux représentations que nous pouvons constater dans l'analyse des pratiques concrètes. Cette adaptation change la manière dont l'organisation aborde les situations ou problèmes puis répond en conséquence par des actions différenciées. Ce cadre d'action peut constituer en une structure organisationnelle, un document de référence adopté ou un processus de projet renouvelé et inscrit dans les règles internes. Cette interprétation est similaire à celle de Gariépy, qui qualifiait d'apprentissage de second niveau l'adoption d'un Code de l'environnement ou la création d'un comité consultatif à cet égard par Hydro-Québec (1989). L'intégration formelle de la participation publique en amont de la planification des projets, telle que développée actuellement au MTQ, relève de ce type d'apprentissage. Elle viendrait modifier profondément le contexte de problématisation des projets.

2. Un changement dans les valeurs, la culture ou les représentations guidant les pratiques :

Ce type d'apprentissage vient transformer la manière dont les projets sont représentés par l'organisation. L'intégration de la notion d'impact environnemental ou de pratiques de consultation publiques représente a priori un apprentissage de premier niveau, correctif ou stratégique, selon notre typologie. Mais si cette intégration transforme en profondeur la manière dont le processus de projet est conçu dans l'organisation, alors il pourrait consister en un apprentissage profond (ou de deuxième degré). Cela ne peut être constaté avec l'analyse des projets ou de l'évolution des pratiques de planification d'un projet à l'autre. De plus, ce

comportement doit être récurrent, pas exceptionnel. L'approche planificatrice centrée de plus en plus sur le développement des besoins, à diverses échelles, correspond à ce type d'apprentissage profond qui vient redéfinir non pas uniquement le projet comme produit de l'organisation, mais surtout les représentations qui guident sa formulation. La problématisation du territoire intervenant plus en amont des projets procède de la même logique. En conclusion, c'est la théorie d'usage de l'organisation qui se trouve modifiée.

3. Le résultat d'un processus réflexif dans lequel l'organisation remet en question ce qui gouverne son action (Schön, 1983) :

Alors que l'apprentissage de premier niveau s'intéresse à faire concorder les résultats avec les aspirations, en un mode réactif, un apprentissage profond implique une réflexion sur l'ensemble des paramètres de l'action. L'apprentissage est déclenché par l'interprétation que se font certains membres d'une situation donnée, qu'ils transformeront en routines propres à l'organisation (Weick, 1991). Il intervient généralement en situation de crise importante, où certains éléments déclencheurs (« triggers », Hedberg, 1981) viennent contribuer à la transformation des paramètres guidant l'action de l'organisation ou de son « code génétique » (Gariépy, 2005). En somme, tous les apprentissages profonds ne représentent par uniquement une réponse réactive face à un contexte problématique donné. Ils résultent tous d'un processus réflexif : « *they become aware that they cannot correct it by doing better what they already know how to do* » (Argyris et Schön, 1978). Les apprentissages profonds mentionnés dans le tableau 5.1 résultent d'un tel processus de remise en question des pratiques.

Alors que les apprentissages correctifs, stratégiques ou tactiques sont relativement nombreux, seulement trois apprentissages profonds émergent de nos analyses des pratiques planificatrices de grand projet routier au MTQ. Les deux premiers ont trait

au système de représentations qui sous-tend les projets. Comme l'a démontré le chapitre 5.2, **la problématisation des milieux d'insertion intervient beaucoup plus en amont dans les conduites de projet**. L'approche préconisée par le MTQ était, avant les projets récents des années 2000, plus sectorielle et axée sur la voirie. La question de l'environnement était abordée à travers la question des impacts du projet sur le milieu d'insertion. Dans les pratiques récentes de projet analysées, il y a fréquemment transfert d'une problématisation essentiellement sectorielle à une démarche plus intégrée, qui mène à une plus grande territorialisation du projet. Les cas de Turcot et de la rue Notre-Dame en témoignent. Cela s'est traduit dans une évolution de la manière de poser le problème pour le MTQ, non plus seulement en termes de voirie mais aussi de contribution du projet au milieu. De la réfection ou le réaménagement d'une infrastructure, le projet s'est traduit dans une volonté de réaliser un « projet urbain ». L'émergence récente de ce concept dans la terminologie du MTQ témoigne de ce transfert des représentations du projet.

Il en résulte **une approche de planification axée sur le développement des besoins à diverses échelles**. Pour faciliter l'acceptabilité de l'initiative, le projet ne peut plus répondre uniquement à une logique de fluidité ou de réseau ; il doit être approprié par divers acteurs du territoire. Cette vision plus transversale de la planification des projets apparaît comme une remise en cause profonde des manières de faire au MTQ. Face à l'impossibilité de fonctionner selon l'approche linéaire et sectorielle dans la planification des projets, le MTQ se voit contraint d'adopter une démarche plus réflexive, qui ouvre la conduite des projets aux requêtes du territoire. Il s'agit d'une nouvelle manière de concevoir le projet d'infrastructure et, en ce sens, d'un changement de cadre de référence de l'action. Les exemples récents des projets sur les échangeurs Dorval et Turcot sont intéressants. Les deux projets, mêmes s'ils émergeaient de l'identification d'un problème d'infrastructure, se sont développés dans un rapport constant avec les acteurs des milieux d'implantation. Au final, le projet de Dorval s'est trouvé différentes légitimités et ce, à diverses échelles. Cela a contribué nettement à sa concrétisation.

Le troisième apprentissage profond est jugé incertain puisque son adoption dans l'organisation n'est pas tout à fait instaurée et des résistances s'érigent. Il s'agit de **l'intégration formelle de la participation publique en amont dans le processus de projet**. Rappelons que face à de récents échecs, surtout celui de la rue Notre-Dame, certains membres de l'organisation du MTQ travaillent à l'adoption de telles pratiques. Le processus prévoit l'instauration d'un processus de participation publique avant la définition des besoins et un autre à la suite de la formulation des scénarios. Cela transformerait profondément le processus, en ouvrant la configuration et les paramètres du projet aux apports du territoire très tôt dans la formulation des problèmes et des solutions techniques. C'est un contraste important avec le processus qui prévalait autrefois. L'influence de cette nouvelle approche est déjà perceptible dans des opérations comme Turcot ou Dorval, où le contact en amont avec le milieu a eu un impact sur la formulation des projets. Le MTQ pourrait ainsi rendre le processus plus transparent et mieux anticiper sur les débats et conflits à venir. Il s'agirait d'instituer et de confirmer une adaptation importante à la procédure québécoise d'évaluation environnementale qui a déjà court depuis quelques temps. Il ressort que l'expérience de Notre-Dame a agi comme élément déclencheur d'une série d'apprentissages qui étaient déjà en développement, mais qui ont eu besoin de ce déclencheur pour se concrétiser en des pratiques et routines concrètes (Hedberg, 1981).

La problématisation plus importante des milieux d'insertion et des systèmes d'acteurs en amont des projets, le développement des besoins à des échelles diverses, puis l'intégration formelle de la participation du public convergent vers ce que nous qualifions des conduites de projet plus territorialisées. Ce changement majeur dans la planification des projets sera traité dans la dernière section de ce chapitre, sur la base des précédents constants émis sur les apprentissages.

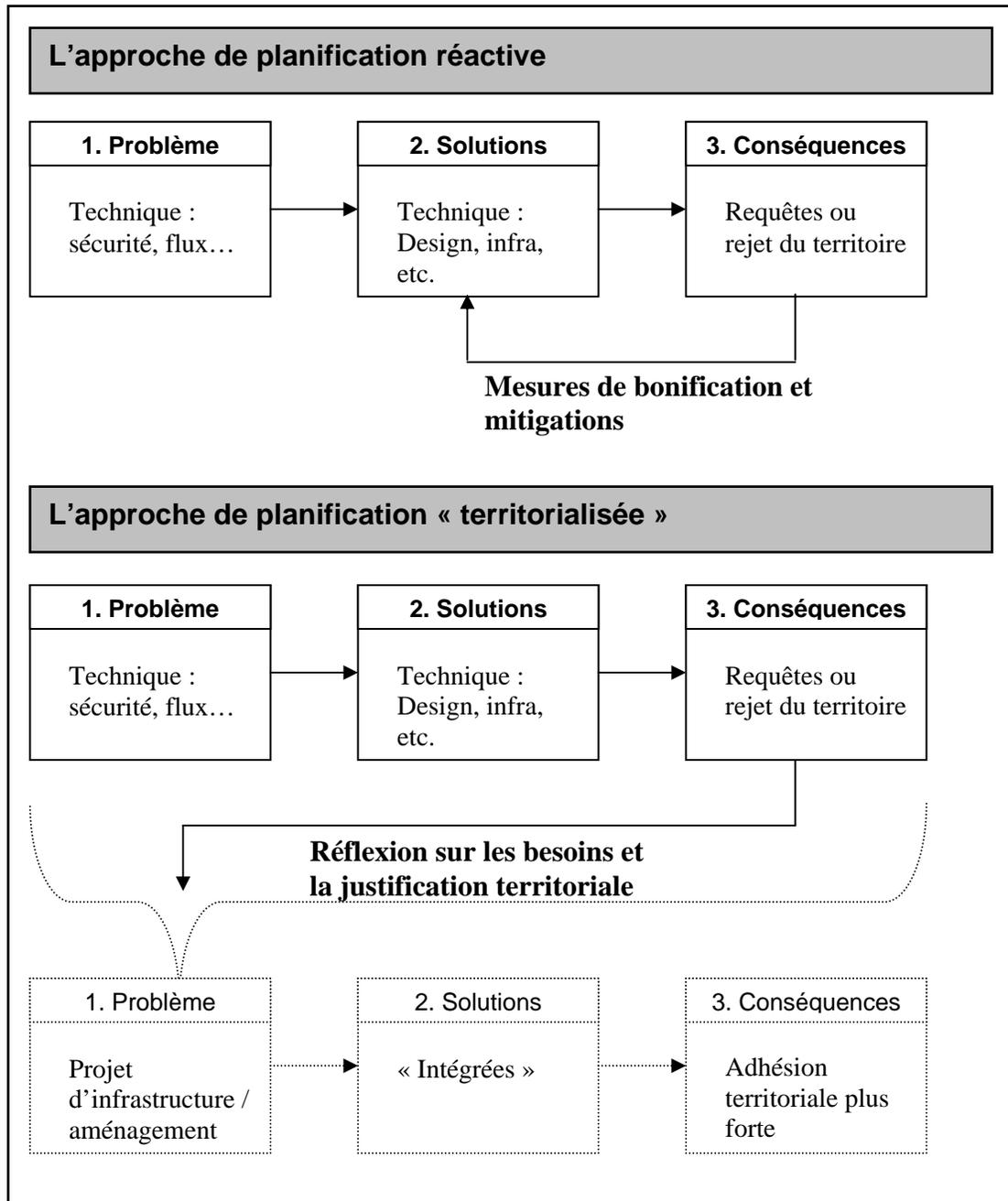
5.6. Des conduites de projet plus territorialisées

Est-ce qu'il émerge dans les pratiques du MTQ des représentations renouvelées du territoire, ou de nouvelles approches à l'œuvre dans la problématisation et la formulation des projets? Il ressort de l'analyse des apprentissages que les pratiques de projets changent et que les produits (les projets) qui en émergent sont différents. Un nouveau processus de territorialisation des projets routiers se développe, influence et, en retour, est marqué par un ensemble d'apprentissages. Le territoire ne devient pas uniquement le lieu de définition des grands projets d'infrastructures mais un « milieu associé ». Le projet d'infrastructure technique gagnant en cohérence dans son rapport au territoire (Simondon, 1958). À cette idée, Marié (1984) associe une notion de « ménagement » qui impliquerait pour les maîtres d'ouvrage « une manière nouvelle d'aborder le territoire, de réévaluer sans cesse les termes de son action en fonction des forces en présence (p. 35). Peut-on affirmer que cette nouvelle approche, qui s'apparente à notre définition de la territorialisation, procède d'un phénomène d'autorégulation comme l'affirme Marié?

La représentation de l'environnement ou du contexte d'implantation dans les pratiques planificatrices du MTQ s'est grandement modifiée. Ce changement est plutôt assimilable à un phénomène d'adaptations ou d'apprentissages face à des contraintes, qu'à un processus d'autorégulation. Vu ainsi, un changement dans les pratiques peut être perçu comme une stratégie de l'organisation. Par exemple, l'implantation d'un processus de participation publique peut servir avant tout à rendre le projet plus acceptable et à réussir à le concrétiser. En somme, l'organisation intègre ce questionnement : les projets ne peuvent plus se faire comme avant, selon le processus courant, alors proposer des projets qui se concrétiseront? La réponse peut être interprétée comme une série d'adaptations et d'apprentissages face aux contraintes observées, à divers niveaux : changements dans les normes, dans le

processus de projet, changements dans les manières de poser le problème en amont, etc.

Figure 5.2 : L'apprentissage d'une nouvelle territorialisation des projets au MTQ : changements dans les pratiques



Le MTQ s'adapte à un nouveau contexte de mise en œuvre des projets et, en retour, vient influencer sur cet environnement d'action. Il émerge de nos constats une nouvelle tendance dans la planification des grands projets, principalement en milieu urbain, qui répond davantage des principes de territorialisation évoqués à la section 5.4. Le schéma précédent résume cette constatation sur le changement dans les approches de planification (figure 5.2).

L'**approche de planification classique** du MTQ, telle qu'exposée dans le chapitre 3, est linéaire, sectorielle et relève d'un mode de décision mono-acteur ou limité à certains acteurs institutionnels. Elle consiste en une attitude plus autoritaire dans les projets, similaire à ce que Fourniau (1997) qualifie de « régime du commandement ». Le MTQ imposait sa rationalité en tant que porteur de l'intérêt général à travers ses projets. L'approche qui suit, qualifiée de **réactive** dans notre schéma, consiste en une adaptation simple à des contraintes posées par l'environnement d'action. Elle met toujours de l'avant une définition technique du problème et des solutions qui sont fortement déterminées par cette forme de problématisation. Le résultat pour le MTQ est une difficulté répétée à faire accepter les projets, notamment au sein du processus du BAPE. C'est le mode de planification qui prévalait au cours des années 1980 et 1990, et à travers duquel le MTQ a développé des apprentissages importants quant à l'amélioration des études d'impacts. Ces apprentissages de premier niveau n'ont entraîné qu'une modification mineure des solutions types apportées, par l'intégration de mesures (bonification, mitigations, etc.) visant à rendre plus acceptables les projets. La stratégie consistait à proposer des projets de même nature, mais sous une forme modifiée.

L'analyse des projets a démontré que, depuis quelques années, nous faisons face à l'apprentissage d'une **approche de planification « territorialisée »** au MTQ. Selon cette approche, la problématisation du projet par le promoteur est également posée en des termes techniques et les solutions qui en découlent sont axées sur les dimensions de transport ou de sécurité. Cependant, le rapport aux représentations mobilisées par

les acteurs du milieu plus en amont de la procédure modifie profondément le projet, par un phénomène de réflexivité. L'apprentissage constaté représente une double boucle, car le MTQ ne modifie pas uniquement les solutions apportées, mais bien la manière de poser les problèmes en amont. Afin de faciliter la réalisation du projet, il se doit de faire adhérer les acteurs du territoire et ce, avec une stratégie somme toute nouvelle : trouver les besoins auxquels le projet peut répondre à différentes échelles, hors de sa stricte utilité technique en termes de réseau.

La dernière étape du schéma en pointillé représente avant tout une vision théorique et illustre cette territorialisation en changement. Cette territorialisation passe, comme nous l'avons vu, par une **gouvernance du projet pluriacteurs**, une **problématisation plus transversale des situations adressées** et un **mode de planification axé sur la mobilisation de problèmes partagés**. Conséquemment, le problème est davantage affiché comme étant plus contextualisé. L'approche de « projet urbain » est revendiquée, les composantes sont plus « intégrées » et les conséquences témoignent d'une adhésion et d'une appropriation territoriale plus forte et variée. Bien entendu, cette dernière formulation des projets n'est pas un idéal à atteindre pour le MTQ, qui mettrait un terme aux conflits sur les grands projets. Nous cherchons plutôt à illustrer une tendance observée. Cette adaptation du MTQ à un territoire en mouvance continue constitue un apprentissage important.

Cependant, il y a cependant lieu, à l'instar d'Offner (2006), de s'interroger à savoir si cette volonté publique de mieux territorialiser les projets n'agit pas comme paravent face aux « vrais problèmes » de « déterritorialisation » de grands pans des sociétés actuelles. Alors que la tendance mondiale nous pousse à réfléchir globalement au problème de l'environnement et du développement durable, par exemple, quel rôle joue réellement un projet se disant mieux intégré à un milieu donné? Ce contraste important est perceptible dans la conduite des projets. Alors que le MTQ tente de plus en plus de « mieux faire » localement, le vrai problème du global peine à trouver sa légitimité dans la conduite des projets. Il y a donc lieu de se

questionner à savoir si derrière ce processus de légitimation par la territorialisation, les projets ne perdent pas une certaine cohérence face à des enjeux d'échelles plus grandes.

CHAPITRE 6 :
CONCLUSION GÉNÉRALE

6.1. Le difficile arrimage des pratiques de projets au territoire

Nous avons observé tout au long de cette thèse, à travers l'analyse des pratiques d'un maître d'ouvrage et de divers cas, que les projets routiers font face à des mises en œuvre fortement controversées. Alors que leur participation à la modernité semblait autrefois leur conférer une légitimité certaine, les projets routiers suscitent aujourd'hui des représentations variées et de fortes oppositions. La nature routière d'une infrastructure peut certes lui nuire dans son rapport aux autres acteurs et citoyens : le tout-automobile est de plus en plus contesté et la réduction des émissions polluantes est au cœur des nouveaux enjeux porteurs dans les sociétés occidentales. Selon nous les controverses sur les projets routiers réfèrent surtout à une conception plus large de l'environnement, qui englobe les milieux de vie et les caractéristiques sociales et identitaires liés au territoire auquel fait face l'infrastructure. Ainsi, des projets a priori compatibles avec l'idée de développement durable ou d'énergie propre, comme l'implantation d'éoliennes, sont souvent tout autant controversés que les projets routiers.

Alors que le MTQ avait consacré beaucoup d'effort à développer des outils et approches pour rendre plus acceptables ses projets à la suite de l'implantation d'une législation environnementale à la fin des années 1970, il fait aujourd'hui face à une conception de l'environnement plus éclatée qui lui échappe davantage. La bonification des initiatives et la mitigation des impacts ne peuvent plus assurer la concrétisation des projets. Les infrastructures sont devenues des problèmes de territoire, en ce sens qu'ils se matérialisent dans un mode de production sociale ancré sur un espace physique donné. Différentes représentations de ce territoire et de l'équipement viennent se confronter et produire du sens, par un phénomène que nous avons identifié comme étant un processus de territorialisation. Le projet produit le territoire, car il permet à cette construction sociale de se matérialiser en rapports de

forces et conflits d'acteurs et de représentations. Le territoire n'existe donc pas a priori comme une entité autonome, mais est façonné par le projet d'infrastructure. Par un même processus, il vient également modifier l'infrastructure et déterminer sa nature, sa configuration et sa légitimité territoriale.

Au sein de cette thèse, nous avons fait le pari d'analyser ces phénomènes à travers la perception et les pratiques planificatrices d'un maître d'ouvrage : le MTQ. En cherchant à comprendre comment il exerçait son action dans un contexte aux incertitudes renouvelées. Comment également il s'adaptait à des situations et problèmes largement différents de ceux qui prévalaient auparavant. Plusieurs apprentissages en ressortent, dont quelques-uns plus profonds. Alors que le raisonnement technique et infrastructurel prédominait dans les modes de planification en vigueur avant les années 1970, le territoire sous toutes ses facettes intervient aujourd'hui de plus en plus en amont de la définition des problèmes. Le MTQ tend à axer ses projets vers des résolutions de problèmes partagés, à l'opposé d'une démarche qui serait strictement sectorielle. Finalement, les projets sont davantage ouverts au débat public, par des processus formels et informels qui viennent parfois précéder les tribunes institutionnalisées telles les audiences du BAPE.

En conclusion, nous avons donc constaté que les projets se font différemment, que le rapport au territoire tend à se modifier et que les solutions qui émergent des systèmes de mise en rapport de représentations que sont les projets s'en trouvent différenciées. Tel que mentionné dans le chapitre précédent, le nouveau rapport des projets au territoire a entraîné des pratiques de planification plus territorialisées, les deux phénomènes se nourrissant mutuellement. Il serait alors intéressant de poser à l'avenir le problème en termes d'apprentissages collectifs. Face à notre analyse des changements dans les pratiques, il serait pertinent d'évaluer si ces évolutions ont un effet sur les représentations des autres acteurs du territoire. Si, à travers le processus de territorialisation des projets, il émerge des apprentissages qui seraient partagés.

Les apprentissages qui ont été identifiés relèvent surtout de tendances dans la planification des projets. Nous sommes donc loin de l'idée qu'il existerait un mode de planification idéal à atteindre, où une territorialisation optimale qui donnerait une nouvelle légitimité consensuelle à ce type de grands projets. La territorialisation telle qu'elle se déploie dans les projets implique des conflits entre les acteurs et leurs représentations. Comme l'avance Simmel (1992) le conflit agit comme facteur de socialisation, il ne constitue pas un dysfonctionnement. Il est plutôt une forme d'unification des différentes composantes de la société. L'absence de conflits n'est pas synonyme d'unité, mais masquerait plutôt des rapports de forces déséquilibrés dans les situations de projets. En conclusion, il semble que les grands projets d'infrastructures routières ne pourront à l'avenir se concrétiser que si leurs promoteurs acceptent ces apparents « troubles » dans l'unité sociale comme faisant partie intégrante des projets à mener.

Les pratiques du MTQ font état d'apprentissages à plusieurs égards et ont su, dans une certaine mesure, maintenir le rôle de constructeur de routes et de gestionnaire de réseaux du MTQ dans un contexte aux incertitudes croissantes. Certaines requêtes du territoire poussent cependant le MTQ vers une mutation de ce rôle. Il devrait, selon celles-ci, accorder une place plus importante à l'aménagement du territoire, en une vision plus transversale et moins sectorielle. Elles réclament aussi qu'il joue un rôle d'accompagnateur des intérêts du territoire. En plus d'aménager, il devrait aussi « ménager » et mieux s'arrimer aux forces du territoire en présence. Mais ces requêtes, qui se transforment en incertitudes pour le MTQ en situation de projet, sont-elles compatibles avec la nature et la culture profondes du MTQ? Il semble que certains facteurs internes à l'organisation exercent une résistance à un tel changement des pratiques de projets. Loin d'être des éléments négatifs empêchant d'atteindre un idéal souhaité, ils sont des facteurs de stabilisation de l'organisation, qui font que malgré les remous de l'environnement d'action, les projets persistent à être planifiés sensiblement de la même manière.

Ingérence politique ou limitation dans la capacité d'apprentissage?

Il y a lieu de se questionner, en aval de l'analyse formulée dans cette thèse, à savoir pourquoi le MTQ démontre une faible capacité d'apprentissage face à des situations où d'autres maîtres d'ouvrage réagissent avec une capacité à générer des changements beaucoup plus importants. Nous pensons entre autres à Hydro-Québec, qui comme nous l'avons vu à travers les travaux de Gariépy (1989, 2005), a démontré des apprentissages beaucoup plus profonds que ce que notre analyse du MTQ a fait ressortir. Est-ce que le fait de ne provoquer aucun changement face à des situations données pourrait dans cette optique être considéré comme un apprentissage du MTQ? Est-ce que le fait pour le MTQ de réussir à jouer son rôle dans un contexte incertain (comme l'avance Midler, 1991) n'est pas en soit un signe d'apprentissage? Il y a lieu de tenter de comprendre ce qui pourrait expliquer cette absence d'apprentissages perceptibles.

Dans plusieurs des entrevues conduites auprès du MTQ, certains membres de l'organisation se sont plaints de l'ingérence politique dans la conduite des projets. Selon ces derniers, si des approches de planification de projet innovantes ne sont pas mises en œuvre, c'est surtout à cause de cette ingérence qui brime les apprentissages des acteurs du terrain. Selon notre analyse, cette lacune peut être liée à la question politique, mais dépend surtout des modes de planification de projet hérités. Les grands projets d'infrastructures du MTQ constituent tous à la base des initiatives portées par le palier politique, ou saisies politiquement lorsque des études internes démontrent la nécessité d'agir. Le cas de Notre-Dame en témoigne : il origine d'abord de requêtes et plaintes formulées de la part de résidents riverains de l'axe, mais ce n'est que lorsque le gouvernement du Parti québécois (notamment sa députée locale madame Louise Harel) a saisi l'opportunité d'agir que le projet s'est véritablement mis en branle. Choix politique d'abord, le projet doit ensuite être

justifié par les fonctionnaires et consultants privés et fédérer différents acteurs du territoire pour assurer sa réalisation, ce qui n'est pas sans créer des tensions.

Selon les commentaires recueillis, le MTQ serait fortement dépendant de la volonté et des orientations politiques. Il y a souvent commande politique et la « machine » ministérielle doit suivre pour appuyer le projet, le tout indépendamment des convictions professionnelles des fonctionnaires. Certains n'hésitent pas à affirmer leurs réticences face à certains projets, par exemple celui fort contesté de l'autoroute 25 qui ne fait pas l'unanimité au sein de l'organisation. L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec s'était par ailleurs, pour de toutes autres raisons, publiquement opposée au projet très politique de la réfection de la Côte des Éboulements, prétextant que le projet allait augmenter les risques au plan sécuritaire dans le village de Saint-Joseph-de-la-Rive. Dans le cas de l'autoroute 30, le choix du tronçon était un enjeu électoral, mais les fonctionnaires devaient trouver des arguments pour appuyer ce choix politique. Ayant au départ justifié le tracé en zone urbaine, ils ont dû par la suite faire de même pour le tracé en zone agricole, à la demande du nouveau ministre des Transports du Parti libéral.

Si un chargé de projet souhaite réaliser des séances de consultations publiques sur un projet, cette proposition devra faire l'objet d'une approbation du sous-ministre adjoint, qui lui-même dépend de la volonté du palier politique et du sous-ministre. Si cette pratique de consultation publique n'est pas inscrite dans le processus de projet du MTQ, les concepteurs se trouvent entièrement dépendants de la volonté des gestionnaires d'état et des acteurs politiques. Il est donc difficile pour eux d'introduire des pratiques comme celle de la consultation en amont, puisque le politique s'y engage surtout en fonction de sa perception des forces en présence. Plusieurs apprentissages effectués par des équipes de projets ou des directions territoriales (qu'ils tentent de répéter d'un projet à l'autre), n'arrivent donc pas à s'inscrire dans les pratiques organisationnelles du fait de ce blocage politique. Il y persiste une culture du secret qui est intrinsèquement liée à cette forte présence

politique dans les activités du MTQ. Il est difficile de départager ce qui est le résultat d'évolutions dans les pratiques des concepteurs, et ce qui relève du choix du palier politique. En situation de grand projet, c'est toute la crédibilité du gouvernement qui est en cause. Les décisions relèvent donc souvent moins des fonctionnaires concepteurs que de la volonté des acteurs politiques.

Mais qu'est-ce qui différencie le MTQ d'autres organisations du même type souvent tout autant marquée par l'ingérence politique? Comment une organisation comme Hydro-Québec, qui démontre une très grande capacité d'apprentissage dans un contexte semblable (Gariépy, 1989, 2005; Simard, 2005), a-t-elle évolué différemment du MTQ malgré les mêmes obstacles? En somme, le problème du politique peut se poser autrement. Nous observerons que si certains blocages persistent, c'est que ces changements rejetés par le politique n'ont jamais été intégrés aux processus de projet. C'est plutôt l'historique de l'organisation du MTQ et l'évolution de ses processus qu'il faut interroger. À partir des conclusions des chapitres 3 et 4, quelques explications émergent.

Premièrement, notons qu'il y a toujours eu au sein de l'organisation une forte division entre planification des réseaux et planification des projets. Ce qui explique en partie pourquoi le MTQ n'a jamais réussi à arrimer la planification du réseau à la mise en œuvre de projets précis. Ce manque de cohérence a des implications diverses. D'abord, les événements auxquels font face les équipes de projet ont souvent peu d'impacts sur la planification sensée agir en amont du processus, si ce n'est qu'à travers la haute hiérarchie qui coordonne le tout. Il y a donc deux cultures différentes : l'une héritière du passé du MTQ axée uniquement sur la conception de la voirie, l'autre s'intéressant surtout aux études et à la réflexion sur le réseau. Comme nous l'avons démontré au chapitre 3, la division Environnement n'a jamais joué le rôle de courroie de transmission entre les différents services et directions. L'unité agissait d'abord en subordination de celle du Génie, puis a été isolée dans l'organigramme du ministère. Actuellement, elle est déconnectée de la planification

des projets précis, agissant surtout comme coordonnatrice des actions du ministère sous l'angle de l'environnement. À l'inverse, Gariépy (1989) a démontré que ce service pouvait jouer un grand rôle au plan de l'apprentissage, lorsqu'il intervient en amont de la décision sur les projets. L'isolement de l'unité Environnement au MTQ a, selon nous, contribué à bloquer sinon ralentir les changements. Par le fait même, elle a contribué à pérenniser des modes de planification essentiellement techniques et orientés vers la confection de la voirie.

Le MTQ, après quelques tentatives dans les années 1970 (voir chapitre 3), s'est peu intéressé à la planification des transports collectifs. Cette compétence est très liée aux municipalités, surtout depuis la réforme Ryan de 1990, où le gouvernement du Québec s'est retiré massivement du financement du transport en commun. Cependant, les enjeux émergents actuels (environnement, développement durable, etc.) font une grande place aux transports collectifs. L'AMT a, depuis sa création en 1996, développée une grande expertise à cet égard, en sortant de son rôle premier pour s'intéresser à des enjeux comme le développement durable, l'urbanisme et la qualité de vie. Le MTQ, en s'intéressant surtout au domaine routier, a peut-être occultés certains enjeux sociétaux émergents, faute d'être impliqué activement dans ces domaines. C'est une hypothèse que nous pourrions formuler pour expliquer la persistance d'un style de planification de projet qui peut paraître inadapté à certaines requêtes du territoire.

Finalement, c'est également la nature du réseau qui est interpellée par ces questionnements. Si nous prenons l'exemple d'Hydro-Québec, dont l'objectif est de produire, transporter et vendre de l'électricité, le réseau sert un intérêt très ciblé. Les enjeux qui se posent pour Hydro-Québec, dans le transport de l'électricité portent sur la localisation des tracés et leurs impacts sur l'environnement. Si la justification peut parfois être attaquée (par exemple dans le cas du Suroît), l'adaptation de l'organisation ne se trouve pas dans la forme physique du réseau, mais bien dans les stratégies de mitigations ou de sélection des projets. De son côté, le MTQ est

responsable d'un réseau qui peut être remis en question de par sa justification ou son tracé, mais également de par sa relation directe au territoire en tant qu'espace habité. Contrairement à la ligne de transport d'énergie, la route peut être considérée comme un espace vécu, ou la forme élémentaire de la ville (Gourdon, 2001). Comme la route est également un espace partagé par de multiples intérêts, cela peut, en plus des autres facteurs d'explication mentionnés précédemment, expliquer certains décalages perçus entre le MTQ et Hydro-Québec sur le plan des apprentissages.

Une prédominance de la logique routière

Le MTQ demeure un ministère responsable des transports, si ce n'est pas du transport routier. L'aménagement du territoire ne fait pas partie officiellement de son rôle formel et il n'est donc pas étonnant de le voir se limiter à une conception plus étroite du rapport entre route et milieu d'insertion. À l'issue de l'analyse présentée par cette thèse, nous constatons que sa finalité demeure la construction et l'entretien des routes, puis la planification du réseau routier. Nous avons observé que dans les projets, la vision sectorielle routière souvent préconisée éprouve beaucoup de difficulté à s'ouvrir à d'autres types de représentations du problème traité ou à sa reformulation. Il y a fréquemment un repli important sur les normes et outils. De plus, la vision du rapport au territoire reste principalement axée sur les impacts de l'équipement.

Il y a une tentation organisationnelle à faire ce que nous pourrions appeler de la territorialisation normative. Face à la complexité que pose le rapport au territoire, le MTQ tend à normer l'ensemble des pratiques, en « objectivant » les requêtes et controverses. Les préoccupations des citoyens pour le bruit font, par exemple, l'objet d'un code de conduite et d'un ensemble de normes à respecter pour le maître

d'ouvrage. Alors qu'il était au départ un facteur d'inquiétude des riverains, le bruit devient un phénomène mesurable en décibels, dont certains seuils ne peuvent être dépassés. Le MTQ procède donc comme si le fait de ne pas dépasser ce seuil devait mettre fin à la controverse. Pourtant, celle-ci ne tient pas uniquement de facteurs rationnels et mesurables. Elle découle mais plutôt d'un ensemble de représentations qui ne se basent pas nécessairement sur une quelconque « réalité » objective. D'où les problèmes de communications et de rapports aux autres acteurs qui persistent lors de débats publics ou de séances d'audiences publiques du BAPE. La culture à la source des pratiques de projets tend à aborder le rapport au territoire sous un regard strictement rationnel, alors que les rapports d'acteurs et de pouvoir, la méfiance des populations envers certains projets et les controverses soulevées par ces initiatives échappent à un tel cadrage de la « réalité ». Il en résulte une frustration pour les deux parties : l'ingénieur prouvant ses dires par une série d'études sectorielles ne comprendra pas le scepticisme des citoyens, alors que ces derniers pourront se sentir bernés ou manipulés par un langage technique qui n'apaise pas leurs craintes.

De la même manière le MTQ éprouve beaucoup de difficultés à gérer les thèmes globaux touchant à ses projets, ou les controverses qui dépassent la stricte échelle de l'infrastructure. Nous avons constaté une relative absence de réflexion sur la planification du réseau routier. Le Plan de gestion des déplacements de la région de Montréal, par exemple, prend la forme d'une liste de projets à réaliser. Nous ne détectons pas une véritable réflexion sur le réseau montréalais et les orientations du gouvernement en matière de transport. Cette réflexion en amont sur le programme routier, sur les orientations régionales ou sur les grands choix nationaux en matière de transport est au cœur des nombreuses requêtes d'acteurs et de citoyens. L'absence d'apprentissages majeurs du MTQ à cet égard nuit grandement aux conduites de projets particuliers, qui trouvent difficilement leur légitimité par la suite.

Finalement, le MTQ, par le développement de larges réseaux routiers au cours des quarante dernières années, a modelé la ville à sa façon. La majorité des nouvelles

zones développées dans les régions urbaines sont dépendantes d'un mode de vie axé sur l'automobile. Il est difficile pour le Ministère de reculer devant ces tendances fortement ancrées. Il est plus aisé de répondre aux requêtes dominantes du territoire qui vont vers la perpétuation de l'automobilisme. C'est pourquoi, en partie, les adaptations du MTQ sont orientées vers une redéfinition de l'insertion des projets, en termes de réduction des impacts. Rares sont les apprentissages qui viennent redéfinir la planification d'ensemble du réseau ou les représentations à l'œuvre dans la planification des projets précis. Nous avons observé dans les chapitres précédents que la justification des projets est remise en question surtout lors d'implantation en milieu urbain dense. Elle est mieux acceptée en milieu rural ou périurbain. En tant que ministère, le MTQ suit les tendances et représentations portées par la société en général. Si celles-ci sont largement tributaires d'un mode de vie axé sur l'automobile (outre une minorité de citoyens vivant dans quelques quartiers centraux), faut-il s'étonner de voir le MTQ répondre avec les mêmes (outre quelques modifications) modes de planification éprouvés depuis des décennies?

L'introuvable culture de l'apprentissage : apprendre à apprendre

Ce qui fait le plus défaut dans la capacité d'adaptation du MTQ à son environnement d'action, c'est l'incapacité de développer une culture de l'apprentissage. Comme nous l'avons observé, les apprentissages du MTQ sont majoritairement ponctuels; leur diffusion dans l'organisation est ardue et il ne semble pas y avoir de mobilisation d'une réflexion permanente sur la manière dont le maître d'ouvrage peut ajuster ses pratiques. Si des adaptations ponctuelles pour répondre à des requêtes du territoire en situation de projet sont fréquentes, nous notons l'absence de remise en question profonde de la manière d'aborder les problèmes et de formuler les solutions. L'évaluation ex post des projets est, par exemple, officiellement absente des pratiques

de l'organisation. D'un projet à l'autre, il semble y avoir un effet de recommencement, certains apprentissages se diffusant difficilement.

En somme, le MTQ tarde à développer un niveau supplémentaire d'apprentissage, le « deuterio-learning ». Ce concept emprunté à Bateson qui qualifie une organisation présentant « *des processus inscrits dans l'organisation visant à identifier et améliorer les deux niveaux d'apprentissage [boucle simple et double] précédents : l'organisation apprend à apprendre* » (Midler, 1991 : 22). En d'autres mots, l'intégration d'une culture de l'apprentissage au sein des valeurs directrices est absente au MTQ. Notons l'absence d'un service de la prospective, qui viendrait alimenter l'action du MTQ d'une réflexion sur les tendances liées à son action : nouveaux modes de planification des transports, tendances sociales et politiques, évolution des systèmes de gouvernance, etc. Des individus dans l'organisation s'intéressent certainement à ces questions, le MTQ finance des projets de recherche qui engendrent certaines réflexions, mais ces apports transcendent difficilement l'organisation faute de structure dédiée.

Selon nous, la création d'un service responsable de l'analyse sur ces questions et qui aurait un pouvoir d'influence plus important que l'actuelle Direction de la recherche et de l'environnement, serait un premier pas vers l'établissement d'une véritable culture de l'apprentissage au MTQ.

6.2. Entre objet technique et objet territorialisé : l'émergence de conduites de projet négatives?

Le projet d'infrastructure de transport contemporain représente une imbrication complexe entre le poids du réseau, des outils et savoirs mobilisés puis des rapports d'acteurs sous le registre de la collaboration ou du conflit. La planification des projets d'infrastructures de transport au MTQ témoigne d'un processus à certains égards linéaire, dans son phénomène de verrouillage. Il est également itératif puisque le rapport au territoire exige constamment des retours en arrière. La conduite de projet prend toujours une forme paradoxale. Alors que les aspects techniques et la volonté de faire le projet poussent vers un évitement de la délibération et une construction d'irréversibilité, le MTQ doit accepter de rendre le projet discutable et d'ouvrir sa formulation aux apports du territoire, de le rendre dans une certaine mesure réversible. Comme le mentionne Barthe (2006 : 13) : « *Pour faire en sorte qu'un projet gagne un peu de stabilité, il est nécessaire d'y intégrer des points de vue et des intérêts hétérogènes, de même qu'il est nécessaire d'articuler des contraintes aussi bien techniques que sociales, économiques ou politiques* ». Dans sa planification des projets, le MTQ est sans cesse tiraillé entre situations de verrouillage et situations de réflexivité, où il doit constamment repenser les termes de son action (Schön, 1983). C'est cet apprentissage d'une nouvelle territorialisation qui a court présentement au MTQ.

L'analyse de la manière dont se territorialisent aujourd'hui les projets témoigne de l'émergence d'une gouvernance plus diffuse. Alors qu'auparavant, la justification technique pouvait légitimer l'implantation des projets, elle fait aujourd'hui souvent face à une profonde méfiance. De plus, l'action publique du MTQ est dorénavant sans cesse confrontée à des mécanismes de contrôle institutionnalisés et de « contre-pouvoir » (groupes de pression, acteurs informels, etc.) insaisissables qui viennent

contraindre fortement les projets. Les projets se définissent donc plus dans un enchevêtrement de rapports d'acteurs, que dans l'application de paramètres rationnels prédéfinis. Aux choix tranchants d'un acteur central hégémonique se substitue une gouvernance des projets plus axée vers une pluralité d'acteurs et un « enchaînement de rendez-vous » (Callon et al., 2001).

L'implantation d'une infrastructure de transport fait converger deux types de projets : le projet d'objet technique et le projet d'aménagement (ou de territoire). Le projet d'aménagement est intrinsèquement lié à l'idée de territoire : « *l'aménagement vise une appropriation collective de l'espace géographique par la médiation de réalisations techniques* » (Boutinet, 2004). L'aménagement est une maîtrise progressive et collective de l'espace, qui s'effectue dans un rapport permanent et constant entre acteurs du territoire. Ce même espace est habité de potentiels et de contraintes physiques, sociales ou temporelles. Le projet d'objet technique relève quant à lui du laboratoire. C'est la confection d'un objet détachable et autonome, conditionné par une série de paramètres liés à sa raison d'être. Le projet routier procède d'un phénomène de traduction; de sa condition intrinsèque en tant qu'objet technique à son inscription territoriale, il change de nature à travers les représentations des acteurs menant à sa concrétisation. Par conséquent, il n'y a pas un seul projet de route, mais plutôt une multitude de projets convergeant ou non vers sa concrétisation.

L'idée de projet, dans son acception technique, origine principalement de l'architecture de la Renaissance italienne. Le projet consistait pour Alberti à « concilier l'exercice de la volonté à celui de la raison » (Ibid : 27). Avec les Lumières, le projet sera de plus associé à la notion de progrès de la société. Le projet moderniste se fonde sur un double souci d'anticipation et d'assujettissement de l'espace à l'idée de progrès. Les projets routiers répondent traditionnellement de cet héritage, parce qu'axé sur l'inscription spatiale d'un projet en vue d'atteindre un futur souhaité. Les projets se justifient à partir de ce qu'ils apportent à la société : réponse à

des objectifs clairs, création d'un certain ordre spatial, poursuite d'un idéal à atteindre, etc.

Mais l'analyse des conduites de projets contemporains montre certaines failles dans cette conception du projet. Il faut s'interroger à savoir si nous ne sommes pas aujourd'hui face à des conduites de projet qui procèdent plutôt de la négation. Les projets semblent fortement déterminés par ce qu'ils ne sont pas et par une succession de rejets, plutôt que par des objectifs ou un idéal à atteindre. Ce phénomène est semblable, dans le domaine des sciences politiques, à ce que Rosanvallon (2006 : 182) qualifie de « politique négative » : *« l'idée émise par certains que les régimes politiques se caractérisent désormais moins par leurs éléments proprement institutionnels que par les modalités selon lesquelles les conditions du changement dépendent des capacités de blocage des différents acteurs »*⁶⁹. La méfiance de certains acteurs envers l'action du MTQ, les logiques d'évitement du conflit du Ministère ainsi que la définition des projets en termes de réduction des impacts participent à ce phénomène.

Ainsi, la justification de l'initiative se base généralement sur ce que le projet n'est pas : il n'entraînera pas d'hausse de la circulation, il n'augmentera pas le niveau de bruit dans le secteur, il n'affectera pas la faune, etc. Il est le résultat d'un ensemble de blocages des autres acteurs impliqués dans le processus (groupes de pression, institutions, citoyens, etc.). Le produit ou projet qui émerge du système peut notamment être qualifié de négatif. À l'image d'un film négatif, les éléments constitutifs du projet semblent marqués par ce qui est rejeté ou non envisageable, plutôt que par la nature et les objectifs formulés à l'origine. Sommes-nous face à des conduites de projets négatives ou à des « projets par veto »? Cela impliquerait que le pouvoir sur la maîtrise du grand projet tend à être plus disséminé dans la société et de

⁶⁹ L'auteur se base entre autres sur l'analyse de Tsedelis (2002), qui affirme que les systèmes politiques contemporains évoluent, c'est-à-dire adoptent des politiques, actions et changements en fonction de la capacité de veto de l'ensemble des acteurs impliqués.

moins en moins entre les mains du MTQ⁷⁰. De fait, c'est son rôle de grand meneur de projet au sein de la société québécoise qui est ici questionné. Il reste à voir comment le MTQ persistera à assurer sa légitimité dans ce contexte incertain. Globalement, l'analyse réalisée laisse voir que des changements importants sont à appréhender dans le champ de la gouvernance des grands projets de transport routier au Québec.

⁷⁰ D'autant plus que, comme le mentionne Rosanvallon (2006 : 183), cette approche négative relève d'une efficacité tentante pour certains acteurs : « *La mobilisation pour demander le retrait d'un projet gouvernemental est, par exemple, directement mesurable, alors que l'action pour atteindre un objectif positif restera toujours soumise à une appréciation fluctuante dans la mesure où ce sont très souvent des buts indéterminés qui sont visés, comme des situations intermédiaires qui sont atteintes* ».

Bibliographie

ABRAVANEL, H. et al. (dir.), *La culture organisationnelle : aspects théoriques, pratiques et méthodologiques*, Gaëtan Morin, Montréal, 1988.

AKRICH, M., CALLON, M. et B. LATOUR, « A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement », in *Gérer et comprendre, Annales des Mines*, No 11, 1988, pp. 4-17.

ALEXANDER, E.R., « After Rationality, What? », in *APA Journal*, Hiver 1984, pp. 62-69.

ALLAIRE, Y. et M. E. FIRSIROTU, « Les théories de la culture organisationnelle », in ABRAVANEL, H. et al. (dir.), *La culture organisationnelle : aspects théoriques, pratiques et méthodologiques*, Gaëtan Morin, Montréal, 1988.

ALLMENDINGER, P. et M. TEWDWR-JONES (dir.), *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*, Routledge, 2002.

ALTSHULER, A. et D. LUBEROFF, *Mega-projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*, Brookings Institution Press, Washington, 2003.

ANDRE, P. et J.P. GAGNE, « Atténuation du bruit routier en milieu résidentiel de haute et de moyenne densité. Rapport de recherche produit pour le Ministère des transports du Québec », Université de Montréal, décembre 2000, 100 p.

ARGYRIS, C. et D., SCHON, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Londres, 1978.

ARGYRIS, C. et D. SCHÖN, *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass, 1974.

ARAB, N., *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage : le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en urbanisme et aménagement, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, École nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

ARNSTEIN, S.R., « A Ladder of Citizen Participation », in *Journal of the American Planning Association*, Vol 35, No 4, pp. 216-224.

ASCHER, F., *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, Éditions de l'Aube, 2000.

ASPE, C., « Introduction », in ASPE, C. et P. POINT (dir.), *L'eau en représentations : gestion des milieux aquatiques et représentations sociales*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1999, pp. 9-14.

ASPE, C. et P. POINT (dir.), *L'eau en représentations : gestion des milieux aquatiques et représentations sociales*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1999.

BAPE, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, 2006.

BARNETT, C.K., *Rethinking Organizational Learning Theories: A Review and Synthesis of the Primary Literature*, 2001.

BAROUCH, G., *La décision en miettes : Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, L'Harmattan, Paris, 1989.

BARTHE, Y., *Le pouvoir d'indécision : la mise en débat des déchets nucléaires*, Économica, Paris, 2006.

BARTHE, Y., « Rendre discutable : Le traitement politique d'un héritage technologique », in *Politix*, Vol. 15, No 57, 2002, pp. 57-78.

BEAUCHAMP, A., « Le BAPE : une expérience forte, mais limitée », in Simard, L., Lepage, L., Fourniau, J-M., Gariépy, M. et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissages. Aménagement et environnement*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 41-49.

BECK, U., *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, Paris, 2001.

BÉRARD, M., *Les routes du Québec*, Ministère de la voirie, Service technique de la circulation, 1964.

BLANC, G., « Les réseaux d'aujourd'hui dans la ville de tout à l'heure », in TOUSSAINT, J-Y et M. ZIMMERMANN, *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Sprimont, 1998, pp. 103-111.

BLATRIX, C., « L'enquête publique, victime du débat public? », in *Pouvoirs locaux*, No 62, 2004, pp. 85-93.

BLATRIX, C., DEROUBAIX, J-F., JOBERT, A. et Y. LE FLOCH, « Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interactions des projets », in *Metropolis*, No 108-109, 1998, pp. 77-83.

BLONDIAUX, L. et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », in *Politix*, Vol 15, No 57, 2002, pp. 17-35.

BOURDIN, A., *La question locale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000.

BOISVERT, J-M., « La modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal: propos d'un praticien sur les rapports entre la ville et l'identité dans le paysage construit », in MORISSET, L.K. et L. NOPPEN (dir.), *Les identités urbaines : échos de Montréal*, Editions Nota Bene, 2003.

BOUTINET, J-P., *Anthropologie du projet*, Presses universitaires de France, Paris, 8^e édition, 2004 [1990].

BRUEGMANN, R., *Sprawl: A Compact History*, The University of Chicago Press, 2005.

BRUNEAU, R., « Plein feux sur le ministère des Transports », in *Cap-aux-Diamants*, No 45, 1996, pp. 18-21.

BUREAU, P., *Allocution au colloque marquant le 60e anniversaire de l'Association des routes et transports du Canada*, Montréal, mai 1974.

CALLON, M., LASCOUMES, P. et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

CHARLAND, J-L., *De quelques priorités dans la planification des transports au Québec*, Congrès annuel de l'Association des routes et transports du Canada, 1975.

CHARLAND, J-L., *Allocution au colloque marquant le 60^e anniversaire de l'Association des routes et transports du Canada*, Montréal, mai 1974.

CMM, *Optimiser le transport en commun dans la CMM*, 2005.

COOKE, B. et U. Kothari, *Participation : The New Tyranny?*, Zed Books, London, 2001.

COOKE, B. et U. Kothari, « The Case for Participation as Tyranny », in COOKE, B. et U. Kothari, *Participation : The New Tyranny?*, Zed Books, London, 2001, pp. 1-15.

COOKE, B., « The Social Psychological Limits of Participation? », in COOKE, B. et U. Kothari, *Participation : The New Tyranny?*, Zed Books, London, 2001, pp. 102-138.

COTE, S. et M.-U., PROULX, *Espaces en mutation*, GRIDEQ-GRIR, Rimouski-Chicoutimi, 1998, pp. 21-35.

CROZIER, M. et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Collection Points, Éditions du Seuil, Paris, 2^e édition, 1992 [1977].

CYERT, M. et J. MARCH, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, 1963.

DAVID, P.A., « Clio and the Economics of QWERTY », in *Economic History*, Vol. 75, No 2, pp. 332-337.

DENIS, H., *Stratégies d'entreprise et incertitudes environnementales*, Économica, Paris, 1990.

DESJARDINS, L. et M. GARIEPY, « Le poids du réseau dans, ou contre le projet urbain? L'exemple de deux projets majeurs dans la région de Montréal », in *Flux*, No 60-61, avril-septembre 2005, pp. 35-49.

DESJARDINS, L., *Dynamiques de consultation et représentations d'acteurs : les cas des audiences publiques du BAPE sur le projet de modernisation de la rue Notre-Dame et de la Commission Nicolet*, Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en urbanisme, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 2003.

DEVILLERS, C., *Le projet urbain*, Pavillon de l'Arsenal, Paris, 1996.

DODGSON, M., « Organizational Learning : A Review of Some Literature », in *Organization Studies*, No 14, Vol 3, 1993, pp. 375-394.

DOUILLET, A.-C., « Les élus locaux face à la territorialisation de l'action publique », in *Revue française de sciences politique*, Vol 53, No 4, 2003, pp. 583-606.

DUPUY, G., *L'urbanisme des réseaux*, Armand Colin, Paris, 1991.

DURAN, P. et J.-C., THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, Vol 46, No 4, 1996, pp. 580-623.

FARR, R. et S. MOSCOVICI (dir.), *Social Representations*, Cambridge University Press, 1984.

FINGER, M. et S. BURGIN, « Apprendre le changement dans le secteur public », in FINGER, M. et B. RUCHAT (dir.), *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier*, Seli Arslam, Paris, 1997, pp. 191-211.

FINGER, M. et B. RUCHAT (dir.), *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier*, Seli Arslam, Paris, 1997.

FIOL, C.M. et M.A. LYLES, « Organizational Learning », in *Academy of Management Review*, 1985, Vol. 10, No. 4, pp. 803-813.

FLYVBJERG, B. et T. RICHARDSON, « Planning and Foucault : In Search of the Dark Side of Planning Theory », in ALLMENDINGER, P. et M. TEWDWR-JONES (dir.), *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*, Routledge, 2002, pp. 44-62.

FORESTER, J., *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, 1989.

FOUGERES, D., *Le réaménagement de la rue Notre-Dame à Montréal*, CERTU, juillet 2004, 72p.

FOURNIAU, J.-M., « Régimes de la décision et participation des citoyens », in *Annales des ponts et chaussées*, No 81, 1997, pp. 4-12.

FRIEDMANN, J., « The Dialectic of Reason », In *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 13, No 2, 1989, pp. 217-233.

FRIEDMANN, J., *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, New Jersey, 1987.

FRIEDMANN, J., ABONYI, G., « Social Learning : A Model for Policy Research », in *Environment and Planning*, Vol. 8, 1976, pp. 927-940.

FRIEDMANN, J., *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*, Anchor Books, New York, 1973.

FRIEDBERG, E., *Le pouvoir et la règle*, Éditions du Seuil, Paris, 1993.

FRIEDBERG, E., *L'analyse sociologique des organisations*, Cahiers de la revue Pour, L'Harmattan, Paris, 1988.

GARIEPY, M., « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », in Simard, L., Lepage, L., Fourniau, J.-M., Gariépy, M. et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissages. Aménagement et environnement*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 257-285.

GARIÉPY, M., LEWIS, P., VALOIS, N et L. DESJARDINS, *Les entrées de Montréal. Cadrage paysager des entrées routières de la métropole*, Rapport final, Chaire en paysage et environnement, Montréal, 2005.

GARIÉPY, M. et L. DESJARDINS, « Modernisation de la rue Notre-Dame - Le BAPE, un quasi-monopole », *Le Devoir*, 1er octobre 2002.

GARIÉPY, M. et M. MARIÉ, « Introduction générale », in GARIÉPY, M. et M. MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1997.

GARIÉPY, M., « L'évaluation environnementale à la québécoise dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », in Gariépy, M. et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, L'Harmattan, Montréal, 1997, pp. 425-451.

GARIÉPY, M. et M. MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1997.

GARIÉPY, M. et F. HENAULT, *Environmental Assessment and Organizational Culture. The Case of Two Major Developers : Hydro-Quebec and the Ministry of Transportation*, Communication présentée au congrès de l'IAIA, 1994.

GARIÉPY, M., *The Political Economy of Environmental Impact Assessment: The Case of Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Quebec*, Thèse de doctorat, University of London, 1989.

GAUTHIER, M., « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? », in *Flux*, No 60-61, avril-septembre 2005, pp. 50-63.

GAUTHIER, M., *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en études urbaines, Université du Québec à Montréal, 1998, 317 p.

GENDREAU, L., *Administration québécoise : secteur voirie 1910-1967*, 1970.

GIARD, V. et C. MIDLER, *Pilotages de projet et entreprises*, Économica, 1993.

GOURDON, J.-L., *La rue. Essai sur l'économie de la forme urbaine*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 2001.

GRATTON, A., *Leçons de travaux publics*, École polytechnique de Montréal, 1920.

GRATTON, A., *Voirie rurale*, École polytechnique de Montréal, 1960.

HABERMAS, J., *Théorie de l'agir communicationnel, Tome 1. Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Fayard, Paris, 1987.

HAMEL, P., « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification: une rencontre difficile », in *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 41, No. 114, 1997, pp. 311-321.

HAMEL, P., « Crise de la rationalité : le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action », in VAILLANCOURT, J-G. et R. TESSIER (dir.), *La recherche sociale en environnement*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1996, pp. 61-74.

HANNA, D., *Transport des personnes et développement du territoire de l'agglomération montréalaise : un essai d'interprétation historique*, Étude préparée pour le Service de la planification du territoire, Communauté urbaine de Montréal, Montréal, 1993.

HEALY, P., *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, 1997.

HEALY, P., « Planning Trough Debate : The Communicative Turn In Planning Theory », in *Town Planning Review*, Vol. 63, No. 2, 1992, pp. 143-162.

HEDBERG, B., « How Organizations Learn and Unlearn », in NYSTROM, P.C. et W.H. STARBUCK (dir.), *Handbook of Organizational Design Vol. 1*, Oxford University Press, 1981.

INNES, J.E. et J. Gruber, « Planning Styles in Conflict: The Metropolitan Transportation Commission », in *Journal of the American Planning Association*, Vol 71, No 2, 2005, pp. 177-188.

INNES, J.E., « Group Processes and the Social Construction of Growth Management : Florida, Vermont, and New Jersey », in MANDELBAUM et al. (dir.), *Explorations in Planning Theory*, Center for Urban Policy Research, 1996.

JACOBS, J., *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York, 1961, 458 p.

JOBERT, A., « L'aménagement en politique : ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », in *Politix*, No 42, 1998, pp. 67-92.

JODELET, D., « Représentation sociale : phénomène, concept et théorie », in MOSCOVICI, S. (dir.), *Psychologie sociale*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 357-378.

JODELET, D. (dir.), *Les représentations sociales*, Presses universitaires de France, Paris, 1989.

KUNSTLER, J.H., *The Geography of Nowhere*, Touchstone Books, New York, 1993, 303 p.

LACASSE, O. et P. HAMEL, « Représentation sociale et planification du territoire » in COTE, S. et M.-U., PROULX, *Espaces en mutation*, GRIDEQ-GRIR, Rimouski-Chicoutimi, 1998, pp. 21-35.

LAMONTAGNE, M., « La procédure d'étude d'impact et de consultation publique : quel historique », in Simard, L., Lepage, L., Fourniau, J-M., Gariépy, M. et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissages. Aménagement et environnement*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 23-29.

LANDRY, R., *Histoire de l'évolution de la compétence gouvernementale en matière de voirie au Québec : du début du XVIIe siècle à nos jours*, Groupe de travail sur la décentralisation de la voirie locale, Québec, 1993.

LASCOUMES, P., *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Éditions La Découvert, Paris, 1994.

LATOUR, B., « Préface », in LOLIVE, J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, Paris, 1999.

LAWRENCE, D.P., « Planning Theories and Environmental Impact Assessment », in *Environmental Impact Assessment Review*, No. 20, 2000, pp. 607-625.

LEROY, F., *L'apprentissage organisationnel : une revue critique de la littérature*, in *Actes de la VIIème Conférence Internationale de l'AIMS*, 1998.

LEVIN, P.H., « Highway Inquiries : A Study in Governmental Responsiveness », in *Public Administration*, No 57, 1979, pp. 21-49.

LEVITT, B. et J.G. MARCH, « Organizational Learning », in *Annual Review of Sociology*, Vol. 4, 1988, pp. 319-340.

LEWIS, P., DESJARDINS, L. et N. DOUAY, *Mobilité et gouvernance des transports dans la région de Montréal : synthèse des consultations sur les enjeux et les perspectives de développement*, rapport préparé pour la Communauté métropolitaine de Montréal, 2005.

LEWIS, P. et Y. BUSSIÈRE, *La planification des transports à Montréal : nouveaux enjeux, nouvelles formes de planification*, inédit, 2003.

LEWIS, P., « La planification des transports dans la région de Montréal: la recherche de la cohérence », in Gariépy, M. et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, L'Harmattan, Paris, 1997, pp. 285-304.

LIMOGES, C., « Expert knowledge and decision-making in controversy contexts », in *Public Understanding of Science*, Vol 1, No 2, 1993, pp. 417-426.

LOLIVE, J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, Paris, 1999.

MANDELBAUM et al. (dir.), *Explorations in Planning Theory*, Center for Urban Policy Research, 1996.

MARCH, J.G., *Decisions and Organizations*, Blackwell, Oxford, 1989.

MARIÉ, M., « Pour une anthropologie des grands ouvrages : Le canal de Provence », in *Les Annales de la recherche urbaine*, No 21, 1984, pp. 5-35.

MARIÉ, M., *Un territoire sans nom : Pour une approche des sociétés locales*, Librairie des Méridiens, Paris, 1982.

MIDLER, C., « Situations de conception et apprentissage collectif. Réponse à Schön et Llerena », in REYNAUD, B. (dir.), *Les limites de la rationalité. 2. Les figures du collectif*, Colloque de Cerisy, Editions La Découverte, Paris, 1997, pp. 169-180.

MIDLER, C., « Chapitre III. L'acteur-projet : situations, missions, moyens », in GIARD, V. et C. MIDLER, *Pilotages de projet et entreprises*, Économica, 1993, pp. 81-99.

MIDLER, C., *Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage*, communication au Colloque Économie des conventions, Paris, mars 1991.

MINISTÈRE DE LA VOIRIE DU QUÉBEC, *La voirie au Québec, d'hier à demain*, Service de l'information et des relations publiques, 1969.

MINISTÈRE DE LA VOIRIE DU QUÉBEC, *Notes sur le ministère de la Voirie*, 1969.

MINISTÈRE DE LA VOIRIE ET DES TRAVAUX PUBLICS, *Plan d'organisation*, 1972.

MORISSET, L.K. et L. NOPPEN (dir.), *Les identités urbaines : échos de Montréal*, Editions Nota Bene, 2003.

MORISSETTE, M., *Allocution au colloque marquant le 60e anniversaire de l'Association des routes et transports du Canada*, Montréal, mai 1974.

MOSCOVICI, S. (dir.), *Psychologie sociale*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, pp. 357-378.

MOSCOVICI, S., « The Phenomenon of Social Representation », in FARR, R. et S. MOSCOVICI (dir.), *Social Representations*, Cambridge University Press, 1984, pp. 3-70.

MOSCOVICI, S., *La psychanalyse, son image et son public; étude sur la représentation sociale de la psychanalyse*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961.

MTQ, *Plan stratégique du ministère des Transports : 2005-2008*, 2005.

MTQ, *Guide réalisation des études d'opportunité*, 2003.

MTQ, *Plan d'organisation administrative supérieure*, Services à l'organisation, Direction des ressources humaines, 2003.

MTQ, *Plan de gestion des déplacements : Région métropolitaine de Montréal*, 2000.

MTQ, *La participation du public au processus de décision*, document de référence, 1997.

MTQ, *Bilan de la réorganisation. Une organisation sur la route du changement*, Direction des ressources humaines, 1995.

MTQ, *Avant la route. Préparation d'un projet de travaux routiers*, Québec, 1994.

MTQ, *Éléments de problématique et fondements de la politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec*, 1994.

MTQ, *La politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec*, 1994.

MTQ, *Guide de préparation des projets routiers*, 1993.

MTQ, *Historique de l'organisation du ministère des Transports du Québec depuis 15 ans*, Service du développement de l'organisation, 1993.

MTQ, *Plan d'organisation administrative supérieure du ministère des Transports*, Service du développement de l'organisation, Direction des ressources humaines, 1991.

- MTQ, *Plan de l'organisation administrative du ministère des Transports*, 1986.
- MTQ, *Bref historique de l'Office des autoroutes du Québec*, 1984.
- MTQ, *Pour une amélioration de la gestion et de la planification routière*, Direction générale de la Planification et du Développement, 1982.
- MTQ, *Les transports au Québec*, 1982.
- MTQ, *Mémoire sur le processus de planification des transports. Cheminement administratif et uniformisation des dossiers relatifs aux projets de développement du réseau de transport*, septembre 1981.
- MTQ, *Environnement et planification des transports*, Service des études, 1979.
- MUMFORD, L., *The Highway and the City*, Mentor Books, 1964.
- NOPPEN, L. *Du chemin du Roy à la rue Notre-Dame : mémoires et destins d'un axe est-ouest à Montréal*, Ministère des transports, Québec, 2001.
- OFFNER, J.-M., « Les territoires de l'action publique locale : Fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de sciences politiques*, Vol 56, No 1, 2006, pp. 27-47.
- OFFNER, J.-M. et D. PUMAIN (dir.), *Réseaux et territoires : Significations croisées*, Editions de l'Aube, Paris, 1996.
- OFFNER, J.M. « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », in *L'espace géographique*, vol. 3, 1993, p. 243-242.
- OFFNER, J.-M., « Le tramway de Saint-Denis – Bobigny entre réseaux et territoire », in *Recherche Transport Sécurité*, No 29, mars 1991, pp. 17-24.
- OLLIVIER-TRIGALO, M. et X. PIECHACZYK, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique?*, Inrets, 2001.
- PAQUET, S., *Histoire des transports et des déplacements au Québec*, Ministère des transports du Québec, 2001.
- PLASSARD, F., « Grandes infrastructures de transport et irréversibilité », *Actes du colloque Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures*, 5 mars 1998, pp. 105-114.

PROST, R. et al. (dir.), *Projets architecturaux et urbains : mutations des savoirs dans la phase amont*, Plan Urbanisme Construction Architecture, juin 2003.

QUÉBEC, Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud, *Mieux se déplacer entre Montréal et la Rive-Sud*, 2003, 198p.

RAFFESTIN, C., *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, Paris, 1980.

REYNAUD, B. (dir.), *Les limites de la rationalité. 2. Les figures du collectif*, Colloque de Cerisy, Editions La Découverte, Paris, 1997.

RITTEL, H.W.J. et M.M.WEBBER, « Dilemmas in a General Theory of Planning », in *Policy Sciences*, volume 4, 1973, pp. 155-169.

RONCAYOLO, M., *La ville et ses territoires*, Gallimard, Paris, 1990.

ROSANVALLON, P., *La contre-démocratie : La Politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006.

ROSANVALLON, P., *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, 1990.

ROY, A., *Le ministère des Transports : exposé de la situation au 1^{er} avril 1972*, Ministère des transports, 1972.

RUI, S., *La démocratie en débat: les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004.

RUI, S., *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général: une expérience démocratique?*, Thèse de sociologie, Université Victor Segalen-Bordeaux, 2001.

SAGER, T., « Planning Style and Agency Properties », in *Environment and Planning A*, Vol 33, 2001, pp. 509-532.

SCHERRER, F., « Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines », in GARIÉPY, M. et M. MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1997, pp. 345-362.

SCHON, D., « Apprentissage organisationnel et épistémologie de la pratique. Le jeu du silence vu comme une parabole de l'apprentissage organisationnel », in REYNAUD, B. (dir.), *Les limites de la rationalité. 2. Les figures du collectif*, Colloque de Cerisy, Editions La Découverte, Paris, 1997, pp. 157-167.

SCHON, D.A., *The Reflective Practitioner : How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York, 1983.

SCHON, D.A., *Beyond The Stable State: Public and Private Learning In a Changing Society*, Temple Smith, London, 1971.

SEGUIN-BERNARD, F. et J-F. CHANLAT (dir.), *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique tome – tome I Les théories de l'organisation*, Éditions Préfontaine, 1983.

SENECAL, G., ARCHAMBAULT, J. et P.J. HAMEL, « L'autoroute urbaine à Montréal : la cicatrice et sa réparation », in SENECAL, G. et D. SAINT-LAURENT (dir.), *Les espaces dégradés*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 2000, pp. 123-145.

SENGE, P., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Currency, New York, 1990.

SFEZ, L., *Critique de la décision*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 4^e édition, 1992 [1973].

SIMARD, L., LEPAGE, L., FOURNIAU, J-M., GARIÉPY, M. et M. GAUTHIER (dir.), *Le débat public en apprentissages. Aménagement et environnement*, L'Harmattan, Paris, 2005, 315 p.

SIMARD, L., « L'apprentissage comme ressource pour la régulation des projets : quels effets sur le débat public? », in Simard, L., Lepage, L., Fourniau, J-M., Gariépy, M. et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissages. Aménagement et environnement*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 119-131.

SIMARD, L., *Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, janvier 2003.

SIMMEL, G., *Le conflit*, Circé, 1992.

SIMON, H.A., *The Sciences of the Artificial*, The MIT Press, 3^e édition, 2001 [1969].

SIMONDON, G., *Du mode d'existence des objets techniques*, Aubier, 1958.

SOUBEYRAN, O., « Richesse et ambiguïté de l'approche collaborative aux Etats-Unis », in *L'autogestion disait-on!*, Presses universitaires de France, Paris, 1988.

SOULET, M.H., *Le silence des intellectuels. Radioscopie de l'intellectuel québécois*, Éditions Saint-Martin, Montréal, 1987.

TEWDWR-JONES, M. et P. ALLMENDINGER, « Deconstructing Communicative Rationality : A Critique of Habermasian Collaborative Planning », in *Environment and Planning A*, Vol. 30, 1998, pp. 1975-1989.

THOENIG, J.-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, Paris, 1987.

TOUPIN, P., *Pour une nouvelle approche de planification routière au ministère des Transports du Québec*, Projet d'intervention présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, 1985.

TRICOT, A., « La mise à l'épreuve d'un projet par son milieu associé : analyse des controverses du projet autoroutier A8 bis », in *Techniques, Territoires et Sociétés*, No 31 : Projet d'infrastructures et débat public, Mai 1996, pp. 157-177.

TSEBELIS, G., *Veto-players : How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.

VAILLANCOURT, J-G. et R. TESSIER (dir.), *La recherche sociale en environnement*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1996.

VERIN, H., *La gloire des ingénieurs. L'intelligence technique du XVIe au XVIIIe siècle*, Albin Michel, Paris, 1993.

WEICK, K.E., « The Nontraditional Quality of Organizational Learning », in *Organization Science*, Vol 3, pp. 72-91.

WIEL, M., *Ville et mobilité : un couple infernal?*, Éditions de l'Aube, 2005.

YIN, R. K., *Case Study Research. Design and Methods*, Sage Publications, 2^e édition, 1994.

Bibliographie des études de cas

NOTRE-DAME

Documents relatifs au projet

A. Étude d'option et de tracé

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC ET ROCHE DELUC /
DIBOCONSULT, *Étude d'option et variantes de tracé du projet de raccordement des autoroutes 720 et 25*, rapport d'étude, janvier 1996.

B. Analyse de la valeur

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Analyse de la valeur. Modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal*, rapport final, préparé par Valorex, 7 novembre 2000.

C. Consultation amont des acteurs

COLLECTIF EN AMÉNAGEMENT URBAIN HOCHELAGA-MAISONNEUVE,
Rapport final, audiences publiques locales, juin 2000.

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Avis de projet*, 2 mars 2000.

E. Directive pour l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Directive du ministre de l'Environnement indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement*, mars 2000.

F. Étude d'impact sur l'environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Étude d'impact sur l'environnement déposée au ministre de l'Environnement, résumé*, août 2001.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Recueil des avis issus de la consultation auprès des ministères et organismes sur la recevabilité de l'étude d'impact*, du 30 avril au 27 juin 2001.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact*, 5 septembre 2001.

H. Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audience publique, Projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le ministère des Transports, 2002.*

I. Analyse environnementale du ministère de l'Environnement

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'analyse environnementale, Modernisation de la rue Notre-Dame, entre la rue Amherst et l'échangeur de l'autoroute 25, par le ministère des Transports, 19 septembre 2002.*

J. Décret

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 1130-2002 concernant la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour la réalisation du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, entre la rue Amherst et l'échangeur de l'autoroute 25, sur le territoire de la Ville de Montréal, 2002.*

Mémoires

DM1 SUZANNE BEAUDET ET LES CITOYENS DE LA RUE VIMONT.

Mémoire, 9 janvier 2002, 3 pages.

DM2 COLLECTIF EN AMÉNAGEMENT URBAIN HOCHELAGA-

MAISONNEUVE. *Mémoire*, janvier 2002, 17 pages.

DM3 ADMINISTRATION PORTUAIRE DE MONTRÉAL. *Mémoire*, 10 décembre 2001, 2 pages.

DM6 ÉQUITERRE. *Mémoire*, décembre 2001, 17 pages.

DM8 JEAN-PIERRE BOHNOMME. *Mémoire*, décembre 2001, 5 pages.

DM9 LUCIE DÉCOSTE. *Mémoire*, janvier 2002, 3 pages.

DM10 GROUPE EN RECHERCHE URBAINE HOCHELAGA-MAISONNEUVE.

Mémoire, 10 janvier 2002, 43 pages et annexes.

DM11 ÉCONOMUSÉE DU FIER MONDE. *Mémoire*, janvier 2002, 3 pages.

DM12 ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR LE PATRIMONE INDUSTRIEL.

Mémoire, 9 janvier 2002, 8 pages.

DM13 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (CDEC)

ANJOU-MONTRÉAL-EST. *Mémoire*, janvier 2002, 5 pages.

DM14 RÉAL MÉNARD, DÉPUTÉ FÉDÉRAL DE HOCHELAGA-

MAISONNEUVE. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 6 pages.

DM16 SOCIÉTÉ DE PROTECTION DE PROMOTION ET DE CONCERTATOIN

DE L'EST DE L'ÎLE DE MONTRÉAL (PRO-EST). *Mémoire*, 9 janvier 2002, 20 pages.

DM18 COMITÉ DE RÉSIDANTS DU CENTRE-SUD. *Mémoire*, 16 janvier 2002, 49 pages.

DM19 SYNDICAT CANADIEN DES COMMUNICATIONS, DE L'ÉNERGIE ET DU PAPIER, SECTION LOCALE 501 DE L'USINE DE CAMCO MONTRÉAL.

Mémoire, janvier 2002, 4 pages.

DM20 STANDARD PAPER BOX CANADA INC. *Mémoire*, janvier 2002, 6 pages

et annexes.

DM22 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET COMMUNAUTAIRE (CDEC) CENTRE-SUD PLATEAU-MONT-ROYAL.

Mémoire, 10 janvier 2002, 9 pages.

DM23 SOCIÉTÉ D'ANIMATION DE LA PROMENADE BELLERIVE. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 3 pages.

DM24 CASCADES, DIVISION TRANSIT, *Mémoire*, 9 janvier 2002, 2 pages.

DM25 CHRISTIANE PLAMONDON ET FRANÇOIS AUBRY. *Mémoire*, janvier 2002, 4 pages.

DM26 PARTI VERT DU QUÉBEC. *Mémoire*, janvier 2002, 19 pages.

DM27 TABLE D'AMÉNAGEMENT DU CENTRE-SUD. *Mémoire*, janvier 2002, 43 pages.

DM28 CORPORATION DE PROMOTION ET DE DÉVELOPPEMENT DU CROISSANT DE L'EST. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 5 pages.

DM31 SOCIÉTÉ D'HABITATION POPULAIRE DE L'EST DE MONTRÉAL (SHAPPEN). *Mémoire*, 10 janvier 2002, 13 pages.

DM32 CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT DE L'EST (CDEST). *Mémoire*, 10 janvier 2002, 15 pages.

DM33 CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE L'EST DE L'ÎLE DE MONTRÉAL. *Mémoire*, 9 janvier 2002, 14 pages.

DM34 CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 22 pages.

DM35 DIANE LEMIEUX, DÉPUTÉE DE BOURGET. *Mémoire*, 15 janvier 2002, 9 pages.

DM36 Camco inc. *Mémoire*, janvier 2002, 9 pages.

DM37 ENVIRONNEMENT JEUNESSE. *Mémoire*, 9 janvier 2002, 14 pages.

DM38 TRANSPORT 2000 QUÉBEC. *Mémoire*, janvier 2002, 9 pages.

DM39 SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DE MONTRÉAL (SODEM). *Mémoire*, janvier 2002, 6 pages.

DM40 SOLIDARITÉ MERCIER-EST. *Mémoire*, janvier 2002, 12 pages.

DM41 VÉLO QUÉBEC. *Mémoire*, janvier 2002, 10 pages.

DM42 ATELIER DU PATRIMOINE URBAIN DE MONTRÉAL. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 11 pages.

DM43 CENTRE DE SOINS PROLONGÉS GRACE DART. *Mémoire*, 9 janvier 2002, 15 pages et annexes.

DM44 VIVRE EN VILLE. *Mémoire*, janvier 2002, 28 pages.

DM45 RENÉ DELBUGUET. *Mémoire*, janvier 2002, 5 pages et 1 figure.

DM46 LOUISE HAREL, DÉPUTÉE DE HOCHÉLAGA-MAISONNEUVE, MINISTRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES MUNICIPALES ET À LA MÉTROPOLE. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 9 pages.

DM47 CANADIEN NATIONAL. *Mémoire*, janvier 2002, 18 pages.

DM49 AGENCE MÉTROPOLITAINE DE TRANSPORT. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 11 pages et annexes.

DM50 TABLE D'AMÉNAGEMENT DU QUARTIER HOCHÉLAGA-

- MAISONNEUVE. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 17 pages.
- DM52** GROUPE DE RECHERCHE APPLIQUÉE EN MACROÉCOLOGIE. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 12 pages.
- DM53** DIRECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL-CENTRE. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 26 pages.
- DM54** ASSOCIATION HABITAT MONTRÉAL. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 25 pages.
- DM55** PIERRE BOURQUE, CHEF DE L'OPPOSITION DE LA VILLE DE MONTRÉAL. *Mémoire*, 11 janvier 2002, 5 pages.
- DM56** LA MARIE DEBOUT ET LE CARREFOUR D'ALIMENTATION ET DE PARTAGE SAINT-BARNABÉ INC. *Mémoire*, janvier 2002, 5 pages.
- DM59** COMITÉ PROMENADE BELLERIVE INC. *Mémoire*, 17 janvier 2002, 9 pages et annexes.
- DM60** COMITÉ ZIP JACQUES-CARTIER. *Mémoire*, janvier 2002, 3 pages.
- DM67** COMITÉ SOCIAL CENTRE-SUD INC. *Mémoire*, 28 décembre 2001, 2 pages.
- DM68** SUCRE LANTIC LIMITÉE. *Mémoire*, 8 janvier 2002, 7 pages et 1 figure.
- DM69** SYNDICAT INTERNATIONAL DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DE LA BOULANGERIE, CONFISERIE, TABAC ET MEUNERIE, section locale 333. *Mémoire*, 8 janvier 2002, 5 pages et 1 figure.
- DM71** BÂTIR SON QUARTIER. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 5 pages.
- DM72** MERCIER-OUEST QUARTIER EN SANTÉ. *Mémoire*, 8 janvier 2002, 1 page.
- DM74** THÉÂTRE DENISE-PELLETIER. *Mémoire*, janvier 2002, 3 pages.
- DM75** CONSEIL POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET COMMUNAUTAIRE HOCHELAGA-MAISONNEUVE. *Mémoire*, janvier 2002, 6 pages.
- DM78** HÉRITAGE MONTRÉAL. *Mémoire*, 10 janvier 2002, 20 pages.
- DM79** COMITÉ INTERRÉGIONAL POUR LE TRANSPORT DES MARCHANDISES. *Mémoire*, janvier 2002, 11 pages et annexe.
- DM81** MOLSON CANADA, RÉGION QUÉBEC-ATLANTIQUE. *Mémoire*, 15 janvier 2002, 17 pages.
- DM82** CONSEIL RÉGIONAL FTQ MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. *Mémoire*, janvier 2002, 12 pages.
- DM83** LA SIDAC PROMENADE ONTARIO. *Mémoire*, 16 janvier 2002, 2 pages.
- DM84** CLSC HOCHELAGA-MAISONNEUVE. *Mémoire*, 15 janvier 2002, 3 pages.
- DM85** VILLE DE MONTRÉAL. *Mémoire*, janvier 2002, 51 pages.
- DM86** ASSOCIATION DES CONSEILS INTERMUNICIPAUX DE TRANSPORT (ACIT). *Mémoire*, janvier 2002, 4 pages.

Articles de presse

ROUX, M., « Québec consulte les citoyens avant de prolonger l'autoroute Ville-Marie », *La Presse*, 12 décembre 1999.

- PRATTE, A., « Pas banal, le futur boulevard Ville-Marie. C'est le nom que portera l'actuelle rue Notre-Dame, modernisée d'ici 2005 », *La Presse*, 19 avril 2000.
- PRATTE, A., « L'Est, un désert autoroutier. Début des audiences publiques populaires sur la modernisation de la rue Notre-Dame », *La Presse*, 5 mai 2000.
- GIRARD, M-C., « Rue Notre-Dame : Hochelaga-Maisonneuve demande réparation », *La Presse*, 29 juin 2000.
- DESROSIERS, E., « Modernisation de la rue Notre-Dame. Plus que de la « garnotte » », *Le Devoir*, 3 mars 2001.
- LAROCQUE, S., « La modernisation de la rue Notre-Dame coûtera deux fois plus cher que prévu », *La Presse*, 6 mars 2001.
- CARDINAL, F., « Modernisation de la rue Notre-Dame. L'étude d'impact sonore n'a pas été déposée », *Le Devoir*, 27 septembre 2001.
- CARDINAL, F., « Modernisation de la rue Notre-Dame : Le projet de Chevrette soulève la grogne dans les autres ministères », *Le Devoir*, 18 octobre 2001.
- CARDINAL, F., « Tremblay s'oppose au réaménagement de la rue Notre-Dame », *Le Devoir*, 23 octobre 2001.
- CARDINAL, F., « Rue Notre-Dame. Chevrette demande des audiences publiques du BAPE », *Le Devoir*, 7 novembre 2001.
- BISSON, B., « Modernisation de la rue Notre-Dame. Un débat animé s'engage ce soir au BAPE », *La Presse*, 19 novembre 2001.
- BISSON, B., « Autoroute Notre-Dame. Animosité aux audiences du BAPE », *La Presse*, 21 novembre 2001.
- CARDINAL, F., « Modernisation de la rue Notre-Dame : Un quartier déchiré. Une partie des citoyens souhaite la réalisation du projet, l'autre pas », *Le Devoir*, 21 novembre 2001.
- BISSON, B., « De l'asphalte à la place de 1300 logements. La modernisation de la rue Notre-Dame réduit le potentiel immobilier dans l'est de Montréal », *La Presse*, 22 novembre 2001.
- CARDINAL, F., « Une autoroute, un boulevard urbain?: Casse-tête pour une rue. Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame ne cadre pas avec la classification gouvernementale », *Le Devoir*, 24 novembre 2001.
- CARDINAL, F., « Reprise des audiences publiques lundi. La rue Notre-Dame entre deux feux : Le projet de réaménagement de la rue Notre-Dame est loin de faire l'unanimité », *Le Devoir*, 11 janvier 2002.
- CARDINAL, F., « Reprise des audiences sur la modernisation de la rue Notre-Dame. Un débat houleux en perspective », *Le Devoir*, 14 janvier 2002.
- CARDINAL, F., « La maquette de la Ville : On en parlait beaucoup mais personne ne l'avait vue. La voici enfin! », *Le Devoir*, 19 janvier 2002.
- BISSON, B., « Un boulevard de prestige pour l'image internationale de Montréal. La Ville répond au projet Chevrette par un concept de réaménagement de l'est de la métropole », *La Presse*, 25 janvier 2002.
- CARDINAL, F., « Une napkin de poids », *Le Devoir*, 26 janvier 2002.
- CARDINAL, F., « Rue Notre-Dame : Une voie urbaine... de compromis. La solution de Serge Ménard : un mélange de boulevard urbain et d'autoroute en tranchée », *Le Devoir*, 16 février 2002.

BISSON, B., « Montréal affirme ne pas s'être écrasée devant Serge Ménard », *La Presse*, 19 février 2002.

CORRIVEAU, J. et R. DUTRISAC, « Rue Notre-Dame : Le BAPE dit non au plan Chevrette. Le boulevard urbain préconisé par la Ville constitue une solution bien plus prometteuse », *Le Devoir*, 22 mars 2002.

CARDINAL, F., « Notre-Dame sera un boulevard en surface », *Le Devoir*, 29 mai 2002.

CORRIVEAU, J., « Modernisation de la rue Notre-Dame. Le compromis ne fait que des mécontents », *Le Devoir*, 4 juin 2002.

CARDINAL, F., « Rue Notre-Dame : Un boulevard urbain sur 80% du parcours. Québec et Montréal coupent la poire en deux », *Le Devoir*, 6 juin 2002.

AXE DU VALLON

Documents relatifs au projet

A. Étude d'option et de tracé

PIETTE, AUDY, BERTRAND, LEMIEUX ET ASSOCIÉS, *Étude de circulation*, juillet 1989.

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET VILLE DE QUÉBEC, *Avis de projet*, 29 pages et annexe.

E. Directive pour l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Directive du ministre de l'Environnement indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement*, juillet 2001.

F. Étude d'impact sur l'environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET VILLE DE QUÉBEC, *Étude d'impact sur l'environnement*, février 2003.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Recueil des avis issus de la consultation auprès des ministères et organismes sur la recevabilité de l'étude d'impact, du 30 avril au 13 juin 2003*.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact*, 9 janvier 2004.

H. Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audience publique, Projet de prolongement de l'axe du Vallon*, août 2004.

I. Analyse environnementale du ministère de l'Environnement

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'analyse environnementale, Prolongement de prolongement de l'axe du Vallon par le ministère des Transports et la Ville de Québec*, mars 2005.

J. Décret

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 407-2005 CONCERNANT la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports et de la Ville de Québec pour le projet de prolongement de l'axe du Vallon sur le territoire de la Ville de Québec*, 2005.

Mémoires

DM4 COMITÉ DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE L'EST DE QUÉBEC. *Mémoire*, 2004, 2 pages.

DM5 GROUPE DE SIMPLICITÉ VOLONTAIRE DE QUÉBEC. *Mémoire*, juin 2004, 3 pages.

DM6 ACADÉMIE SAINT-LOUIS. *Mémoire*, juin 2004, 4 pages.

DM13 REGROUPEMENT DES CITOYENS DE LORETTEVILLE PRO DU VALLON. *Mémoire*, 21 mai 2004, 4 pages.

DM17 REGROUPEMENT DES CITOYENS DES MÉANDRES. *Mémoire*, juin 2004, 12 pages et annexes.

DM18 RÉSIDANTS DU SECTEUR CARRÉ-CLUSEAU-DU SUPERBE-DE BOULOGNE. *Mémoire*, 2 juin 2004, 5 pages.

DM19 CLUB DES ORNITHOLOGUES DE QUÉBEC. *Mémoire*, 18 mai 2004, 3 pages.

DM20 CLUB DES AÎNÉS LA BELLE ÉPOQUE. *Mémoire*, 20 mai 2004, 7 pages.

DM29 COMITÉ DE CITOYENS (NES) SECTEUR CHAUVEAU. *Mémoire*, 15 mai 2004, 4 pages et annexes.

DM31 CONSEIL DE LA NATION HURONNE-WENDAT. *Mémoire*, mai 2004, 16 pages.

DM32 COMITÉ DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE QUÉBEC. *Mémoire*, 3 juin 2004, 6 pages.

DM38 CONSEIL DE QUARTIER NEUFCHÂTEL-EST/LEBOURGNEUF. *Mémoire*, 28 mai 2004, 5 pages.

DM43 VIVRE EN VILLE. *Mémoire*, mai 2004, 29 pages.

DM45 CONSEIL DE BASSIN DE LA RIVIÈRE SAINT-CHARLES. *Mémoire*, 28 mai 2004, 17 pages et annexe.

- DM46** SOCIÉTÉ DE LA RIVIÈRE SAINT-CHARLES. Mémoire, 28 mai 2004, 2 pages.
- DM47** LES AMI(E)S DE LA TERRE DE QUÉBEC. Mémoire, 28 mai 2004, 45 pages et annexes.
- DM48** ASSOCIATION FORESTIÈRE QUÉBEC MÉTROPOLITAIN. Mémoire, mai 2004, 21 pages et annexes.
- DM51** CONSEIL DE QUARTIER DE NEUFCHÂTEL OUEST. Mémoire, 28 mai 2004, 3 pages.
- DM52** COMITÉ DU VALLON. Mémoire, 28 mai 2004, 9 pages et annexes.
- DM53** CONSEIL DE QUARTIER DE LORETTEVILLE. Mémoire, 18 mai 2004, 4 pages.
- DM54** RÉSIDANTS DU QUARTIER LE MESNIL PHASE II. Mémoire, 26 mai 2004, 5 pages.
- DM55** Christiane BOILARD. Mémoire, 28 mai 2004, 15 pages.
- DM56** Isabelle PERRON et GROUPE DE CITOYENS. Mémoire, juin 2004, 6 pages et annexe.
- DM57** COALITION PRO DU VALLON. Mémoire, juin 2004, 12 pages et annexes.
- DM60** UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE. Mémoire, mai 2004, 9 pages.
- DM62** COMITÉ DES CITOYENS (NES) DES MESNIL. Mémoire, 31 mai 2004, 2 pages.
- DM63** ACCÈS TRANSPORTS VIABLES. Mémoire, mai 2004, 14 pages et annexe.
- DM65** DIRECTION RÉGIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE CAPITALE-NATIONALE. Mémoire, 1^{er} juin 2004, 27 pages.
- DM66** Colette THIBEAULT et GROUPE DE CITOYENS. Mémoire, 30 mai 2004, 3 pages.
- DM67** GROUPE DE CITOYEN (NES) ENVIRONNEMENTALISTES DE QUÉBEC. Mémoire, 15 mai 2004, 12 pages.
- DM71** CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA CAPITALE NATIONALE. Mémoire, 2 Juin 2004, 28 pages et annexe.

Articles de presse

- TANGUAY, L., « Prolongement de Du Vallon. Pas besoin de détruire le parc de l'Escarpement... », *Le Soleil*, 20 janvier 2004.
- CHAMPAGNE, A-L., « Prolongement de l'autoroute du Vallon. L'opposition prend forme », *Le Soleil*, 10 mai 2003.
- MOREAULT, E., « Prolongement de Du Vallon. L'étude d'impact environnemental prête d'ici peu », *Le Soleil*, 12 février 2003.
- PICARD, C., « Destruction de la forêt de l'Escarpement. Toute une ville condamnée à souffrir », *Le Soleil*, 10 juillet 2002.
- PICARD, C., « Étalement urbain: ni du Vallon à Québec, ni Notre-Dame à Montréal », *Le Soleil*, 8 novembre 2001.
- LESTAGE, M., « Prolongement du boulevard Du Vallon », *Le Soleil*, 29 septembre 2001.

- MATHIEU, I., « Forêt de l'escarpement: La Ville ignore les écologistes. Québec ira de l'avant avec le prolongement de l'autoroute du Vallon », *Le Soleil*, 27 juillet 2001.
- MATHIEU, I., « Lebourgneuf: Une autre forêt à sauvegarder. Des écologistes veulent protéger un boisé menacé par le prolongement de l'autoroute Du Vallon », *Le Soleil*, 22 juillet 2001.
- FLEURY, R., « CUQ: transformer des autoroutes en boulevards urbains », *Le Soleil*, 5 mars 2001.
- FLEURY, R., « Prolongement de du Vallon. Des résidants n'en veulent pas... », *Le Soleil*, 1^{er} février 2001.
- ASSELIN, P., « Du Vallon prolongé jusqu'au boulevard Bastien. Le projet de 30 millions ne sera pas complété avant 2005 », *Le Soleil*, 20 décembre 2000.
- ROUTHIER, B., « Prolongement de Du Vallon. Le RP s'engage à faire avancer les choses », *Le Soleil*, 23 octobre 1997.
- DUMAS, H., « Unis pour Du Vallon. Députés et Ville de Québec tenteront de mettre le projet sur la voie rapide », *Le Soleil*, 22 septembre 1997.
- SANS AUTEUR, « Québec présente 60 M \$ de projets », *Le Soleil*, 7 juillet 1997.
- ROUTHIER, B., « Du Vallon n'est plus une priorité pour Québec », *Le Soleil*, 15 juin 1994.
- DIALLO, T., « Prolongement de Du Vallon. Un candidat indépendant dans le secteur des Rivières », *Le Soleil*, 3 juin 1993.
- DIALLO, T., « Prolongement de l'autoroute du Vallon. Lemoine demande à Québec de se prononcer contre... », *Le Soleil*, 27 mai 1992.
- SANS AUTEUR, « Un groupe de citoyens veut ressusciter les tramways électriques dans Québec », *Le Soleil*, 26 mars 1992.
- SANS AUTEUR, « Prolongement de l'autoroute du Vallon. Côté accusé de mener une campagne de désinformation », *Le Soleil*, 18 mars 1992.
- ROUTIER, B., « Priorité au transport en commun. Québec dit oui à du Vallon », *Le Soleil*, 9 juin 1992.
- CORBEIL, M., « Le CRUTEK crie à la fumisterie. Le prolongement de Du Vallon ne peut aider à réduire la pollution », *Le Soleil*, 23 mai 1992.
- CORBEIL, M., « Du Vallon. Les partisans de l'autoroute tapent sur les écologistes », *Le Soleil*, 22 mai 1992.
- CORBEIL, M., « Autoroute du Vallon. Les écologistes se disent contre le prolongement », *Le Soleil*, 21 mai 1992.

AUTOROUTE 30 A

Documents relatifs au projet

A. Étude d'option et de tracé

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Proposition d'aménagement. Autoroute 30 : Tronçon de l'autoroute 15 à la réserve de Kahnawake*, 1985.

B. Analyse de la valeur (Étude de justification)

LAVALIN ENVIRONNEMENT, *Prolongement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 10 à Brossard et l'autoroute 20 dans la MRC de Vaudreuil-Soulanges : Étude d'impact sur l'environnement et justification* », janvier 1991.

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Avis de projet*, juin 1993.

E. Directive pour l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement*, juillet 1992.

F. Étude d'impact sur l'environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Étude d'impact sur l'environnement déposé au ministre de l'Environnement, rapport final*, juin 1998.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Avis reçus des ministères et organismes consultés sur la recevabilité de l'étude d'impact*, août 2001.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact*, septembre 2001.

H. Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audience publique, _Projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15*, 2002.

I. Analyse environnementale du ministère de l'Environnement

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'analyse environnementale, Projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15 par le ministère des Transports*, mars 2005.

J. Décret

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 108-2002 CONCERNANT la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour la réalisation du projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15, sur le territoire des villes de Sainte-Catherine, Saint-Constant, Delson et Candiac*, février 2003.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 482-2004 concernant la modification du décret n° 108-2003 du 6 février 2003 concernant la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour la réalisation du projet de construction de l'autoroute 30 de Sainte-Catherine à l'autoroute 15, sur le territoire des villes de Sainte-Catherine, Saint-Constant, Delson et Candiac*, mai 2004.

Mémoires

- DM1** MATCO RAVARY INC., *Mémoire*, 22 février 2002, 3 pages.
- DM2** TAXI LISON, *Mémoire*, 21 février 2002, 1 page.
- DM6** COMMUNICATION JB MOBILITÉ PLUS, *Mémoire*, 2 pages.
- DM7** EXPORTATIONS D'AUTO MT, *Mémoire*, 13 mars 2002, 2 pages.
- DM9** GARAGE SSM INC., *Mémoire*, 13 mars 2002, 2 pages.
- DM10** GARAGE MÉCHANITECH INC., *Mémoire*, 12 mars 2002, 3 pages.
- DM11** ENSEIGNES & LETTRAGE IMPACT DESIGN., *Mémoire*, 14 mars 2002, 2 pages.
- DM12** ALIMENTS M & M., *Mémoire*, 13 mars 2002, 2 pages.
- DM13** PNEUS CHARLES INC., *Mémoire*, 14 mars 2002, 2 pages.
- DM14** RESTAURANT EGGSQUIS, *Mémoire*, 14 mars 2002, 2 pages.
- DM17** COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE DE LA MRC DE ROUSSILLON, *Mémoire*, 25 mars 2002, 8 pages.
- DM21** LES ÉTUDIANTS ET ÉTUDIANTES DU CÉGEP ANDRÉ-LAURENDEAU, *Mémoire*, 5 mars 2002, 3 pages.
- DM24** INSTANT TEXTE, *Mémoire*, 15 mars 2002, 2 pages.
- DM25** CONTACTS ROUSSILLON, *Mémoire*, 15 mars 2002, 2 pages.
- DM26** ASSOCIATION DES GENS D'AFFAIRES ROUSSILLON, *Mémoire*, 15 mars 2002, 2 pages.
- DM28** CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA RIVE-SUD, *Mémoire*, 6 février 2002, 14 pages.
- DM32** COMITÉ D' ACTIONS RÉGIONAL POUR L'AUTOROUTE 30, *Mémoire*, 20 mars 2002, 31 pages et annexe.
- DM38** FÉDÉRATION DE L'UPA DE SAINT-JEAN-VALLEYFIELD ET LE SYNDICAT DE L'UPA DE SAINT-RÉMI, *Mémoire*, mars 2002, 6 pages.
- DM39** CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA MONTÉRÉGIE, *Mémoire*, 18 mars 2002, 15 pages.
- DM41** FERME BORDELAIT, *Mémoire*, 18 mars 2002, 2 pages.
- DM44** VILLE DE CANDIAC, *Mémoire*, 20 mars 2002, 16 pages.
- DM45** REGROUPEMENT DE CITOYENS DU RANG SAINT-RÉGIS NORD, *Mémoire*, 14 mars 2002, non paginé.
- DM46** MRC DE ROUSSILLON, *Mémoire*, 20 mars 2002, 20 pages et annexe.
- DM47** MRC DE BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Mémoire*, 20 mars 2002, 20 pages.
- DM48** ACCÈS ROUSSILLON, *Mémoire*, 3 pages.
- DM50** MÉTRO RICHELIEU INC., *Mémoire*, 21 mars 2002, 20 pages et annexes.
- DM51** CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT BEAUHARNOIS-SALABERRY, *Mémoire*, 12 mars 2002, 22 pages.
- DM55** RÉSIDANT VERT, *Mémoire*, 5 pages et annexes (2 893 Ko).
- DM57** CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT ROUSSILLON, *Mémoire*, 21 mars 2002, 7 pages.
- DM58** LES PROPRIÉTAIRES DE FERME MARIO ROBIDOUX ET FILS ENR,

Mémoire, 20 mars 2002, 7 pages.

DM59 KAHNAWAKE ENVIRONMENT OFFICE, *Mémoire*, 20 mars 2002, 3 pages.

DM60 COMITÉ INTERMUNICIPAL DE L'AUTOROUTE 30, *Mémoire*, 20 mars 2002, 50 pages.

DM61 FASKEN MARTINEAU DUMOULIN S.R.L. POUR MOSTI, *Mémoire*, mars 2002, 4 pages.

DM62 REGROUPEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA RUE SAINT-PIERRE, *Mémoire*, 20 mars 2002, 3 pages.

DM65 LES JARDINS PAUL COUSINEAU & FILS INC., *Mémoire*, 21 mars 2002, 1 page.

DM66 COMITÉ DE L'AUTOROUTE 30 SUD INC., *Mémoire*, 21 mars 2002, 21 pages et annexes.

DM67 CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA MONTÉRÉGIE, *Mémoire*, 21 mars 2002, 6 pages.

DM68 CONSEIL INTERMUNICIPAL DE TRANSPORT ROUSSILLON, *Mémoire*, 21 mars 2002, 25 pages et annexes.

DM69 CENTRE D'ACHATS FIRST PRO, *Mémoire*, 21 mars 2002, 4 pages.

DM70 COMITÉ ZONE D'INTERVENTION PRIORITAIRE VILLE-MARIE, *Mémoire*, 21 mars 2002, 15 pages.

DM71 COMITÉ PARC DES RAPIDES INC., *Mémoire*, 25 mars 2002, 4 pages.

DM74 VIVRE EN VILLE, *Mémoire*, mars 2002, 16 pages.

DM76 MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE VAUDREUIL-SOULANGES, *Mémoire*, mars 2002, 2 pages et annexe.

DM82 GARAGE Y M DESMARAIS INC., *Mémoire*, 25 mars 2002, 5 pages.

DM83 CONSEIL CENTRAL DE LA MONTÉRÉGIE, *Mémoire*, mars 2002, 9 pages.

DM86 GROUPE EN RECHERCHE URBAINE HOCHELAGA-MAISONNEUVE, *Mémoire*, 18 mars 2002, 2 pages et cartes.

Articles de presse

CARDINAL, F., « Autoroute 30: la CPTAQ condamne la recommandation du BAPE. Des terres à haut potentiel agricole seraient condamnées alors qu'il existe un autre tracé valable », *Le Devoir*, 17 octobre 2002.

BISSON, B., « Saint-Constant lance un blitz contre le tracé en zone agricole », *La Presse*, 27 juillet 2002.

DUCHESNE, A., « Les commerçants et industriels de la Rive-Sud sont inquiets », *La Presse*, 25 juin 2002.

BISSON, B., « Rive-Sud : 200 personnes contre une autoroute en tranchée », *La Presse*, 13 février 2002.

GAGNON, M., « Le passage de l'autoroute 30 en zone urbaine suscite l'inquiétude », *La Presse*, 13 avril 2000.

GAGNON, M., « Le prolongement de la 30, c'est vital », *La Presse*, 7 février 2000.

CARDINAL, F., « Cinq projets lourds pour désengorger Montréal. Chevrette invite le secteur privé à investir la moitié des deux milliards nécessaires », *Le Devoir*, 19 janvier 2000.

CARDINAL, F., « Construire un monorail et prolonger la 30 pour décongestionner Montréal?: Chevrette n'y voit que de l'ingérence fédérale », *Le Devoir*, 14 janvier 2000.

NOEL, A., « Un fonctionnaire fédéral veut régler les problèmes de circulation à Montréal », *La Presse*, 14 janvier 2000.

CARDINAL, F., « Construire un monorail et prolonger la 30 pour désengorger Montréal. Il en coûterait 1,1 milliard, selon la Société des ponts fédéraux », *Le Devoir*, 13 janvier 2000.

GAGNON, M., « Oui à l'autoroute 30, mais pas à n'importe quel prix
Front commun des maires du corridor Candiac / Sainte-Catherine », *La Presse*, 25 février 1999.

CLOUTIER, M., « Retour du péage routier. Le secteur privé montre son intérêt: Brassard confirme les visées du gouvernement au sujet de l'autoroute 30 », *Le Devoir*, 1^{er} octobre 1998.

SAINT-JEAN, G., *La Presse*, « Une société mixte pour parachever l'autoroute 30? Les villes qui forment la MRC de Beauharnois-Salaberry y songent et elles envisagent une autoroute «privée», à péages », 12 novembre 1991.

SAINT-JEAN, G., «L'autoroute 30 sera construite dans les délais prévus
Le ministre des Transports, Sam Elkas, tente de rassurer les maires de la Rive-Sud, et précise que les travaux reprendront cet été » , *La Presse*, 13 février 1991.

AUTOROUTE 30 B

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Avis de projet et annexes*, 17 mai 2004.

Directive pour l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Directive du ministre de l'Environnement indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement*, juin 2004.

F. Étude d'impact sur l'environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Étude d'impact*, novembre 2004.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Recueil des avis issus de la consultation auprès des ministères et organismes sur la recevabilité de l'étude d'impact*, du 12 janvier au 18 février 2005.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact*, 23 mars 2005.

Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audience publique, Projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac et à Saint-Philippe*, décembre 2005.

I. Analyse environnementale du ministère de l'Environnement

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'analyse environnementale, Projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman sur le territoire de la Ville de Candiac et de la Municipalité de Saint-Philippe*, avril 2006.

J. Décret

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 539-2006 concernant la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour le projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman sur le territoire de la Ville de Candiac et de la Municipalité de Saint-Philippe*, 2006.

Mémoires

DM1 GROUPE EN RECHERCHE URBAINE HOCHELAGA-MAISONNEUVE, *Mémoire*, pagination diverse.

DM4 MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Mémoire*, 13 septembre 2005, 3 pages.

DM5 WONDERWORKS STUDIOS, *Mémoire*, 16 septembre 2005, 3 pages.

DM15 VILLE DE SAINT-CONSTANT, *Mémoire*, 19 septembre 2005, 18 pages.

DM18 RENÉ LEFEBVRE ET FILS INC, *Mémoire*, 20 septembre 2005, 3 pages.

DM21 DÉVELOPPEMENTS URBAINS CANDIAC INC, *Mémoire*, 27 septembre 2005, 6 pages.

DM26 VILLE DE SAINTE-CATHERINE, *Mémoire*, 15 septembre 2005, 4 pages.

DM28 CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA RIVE-SUD, *Mémoire*, 28 septembre 2005, 8 pages.

DM29 CONSEIL INTERMUNICIPAL DE TRANSPORT LE RICHELAIN, *Mémoire*, 21 septembre 2005, 2 pages.

DM35 CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE LA MONTÉRÉGIE OUEST, *Mémoire*, 21 septembre 2005, 4 pages et lettre de présentation.

DM37 FÉDÉRATION DE L'UPA DE SAINT-JEAN DE-VALLEYFIELD, *Mémoire*, septembre 2005, 40 pages.

DM38 VILLE DE CHÂTEAUGUAY, *Mémoire*, septembre 2005, 3 pages.

- DM39** COMITÉ DE CITOYENS ET CITOYENNES POUR L'AUTORUTE 30 SUR LA ROUTE 132/ TRACÉ NORD, *Mémoire*, septembre 2005, 25 pages.
- DM40** VILLE DE CANDIAC, *Mémoire*, 22 septembre 2005, 45 pages et annexe.
- DM41** MRC DE ROUSSILLON, *Mémoire*, 23 septembre 2005, 34 pages.
- DM43** VILLE DE DELSON, *Mémoire*, 23 septembre 2005, 11 pages et annexes.
- DM44** SYNDICAT DE L'UPA DE SAINT-RÉMI, *Mémoire*, 28 septembre 2005, 5 pages.
- DM46** MUNICIPALITÉ DE SAINT-MATHIEU, *Mémoire*, 28 septembre 2005, 3 pages.
- DM47** VILLE DE LAPRAIRIE, *Mémoire*, 23 septembre 2005, 3 pages.
- DM48** LES DÉVELOPPEMENTS IBERVILLE LTÉE, *Mémoire*, 22 septembre 2005, 7 pages.
- DM57** LE PARTI QUÉBÉCOIS - ASSOCIATION DU COMTÉ DE LA PRAIRIE, *Mémoire*, 22 septembre 2005, 7 pages.
- DM63** ASSOCIATION DES GENS D'AFFAIRES DE LA CITIÈRE-ROUSSILLON, *Mémoire* septembre 2005, 6 pages.
- DM64** CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE ROUSSILLON, *Mémoire*, septembre 2005, 58 pages.
- DM66** VILLE DE LÉRY, *Mémoire*, septembre 2005, 2 pages.
- DM67** FONDATION RIVIÈRES, *Mémoire*, 23 septembre 2005, 7 pages.
- DM68** COALITION POUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE, *Mémoire*, 26 septembre 2005, 7 pages.
- DM221** FONDATION ROYAL-ROUSSILLON POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE, *Mémoire*, 23 septembre 2005, 6 pages.
- DM222** CLUB LES AVENTURIERS DE SAINT-RÉMI INC, *Mémoire*, 27 septembre 2005, 2 pages et annexes.
- DM223** MUNICIPALITÉ DE SAINT-PHILIPPE, *Mémoire*, 27 septembre 2005, 11 pages et annexes.
- DM224** COMITÉ D'ACTION RÉGIONALE POUR L'AUTOROUTE 30, *Mémoire*, 27 septembre 2005, 5 pages et annexe.
- DM233** RÉSIDANTS DU RANG SAINT-ANDRÉ TOUCHÉS PAR LE PROJET, *Mémoire*, déposé par Lise Laporte, porte-parole, 23 septembre 2005, 3 pages.

Articles de presse

- FRANCOEUR, L-G., « Autoroute 30 : Le BAPE entérine le projet du ministère des Transports », *Le Devoir*, 21 février 2006.
- BISSON, B., « Autoroute 30: Québec désavoué », *La Presse*, 3 octobre 2005.
- FRANCOEUR, L-G., « Début des audiences du BAPE : Autoroute 30, prise 3 », *Le Devoir*, 31 août 2005.
- BISSON, B., « La Rive-Sud n'en a que pour l'autoroute 30 », *La Presse*, 11 mars 2004.
- BISSON, B., « Autoroute 30: l'UPA en furie », *La Presse*, 6 mars 2004.
- BISSON, B., « Autoroute 30 : un petit pas de côté », *La Presse*, 14 février 2004.

- BISSON, B., « Autoroute 30 : Québec a « caché » deux kilomètres en zone agricole », *La Presse*, 3 décembre 2003.
- BISSON, B., « Les agriculteurs se soulèvent contre le tracé de l'autoroute 30 », *La Presse*, 29 novembre 2003.
- BISSON, B., « La sécurité du nouveau tracé de l'autoroute 30 remise en question », *La Presse*, 28 novembre 2003.
- BISSON, B., « L'autoroute 30 en tranchée aurait coûté 280 millions », *La Presse*, 13 septembre 2003.
- BISSON, B., « Autoroute 30 : des citoyens réclament de nouvelles études », *La Presse*, 22 mai 2003.
- CORRIVEAU, J., « Des citoyens partent en guerre contre le nouveau tracé de l'autoroute 30 », *Le Devoir*, 20 mai 2003.
- BISSON, B., « La 30 ne passera pas en ville : le député libéral Jean-Marc Fournier réitère sa promesse de privilégier le tracé en zone agricole », *La Presse*, 17 avril 2003.
- BISSON, B., « Autoroute 30 : les recommandations du BAPE rejetées », *La Presse*, 29 janvier 2003.
- CARDINAL, F., « Autoroute 30: la CPTAQ condamne la recommandation du BAPE », *Le Devoir*, 17 octobre 2002.

AXE MCCONNELL-LARAMÉE

Documents relatifs au projet de 1989

A. Étude d'option et de tracé

BEAUCHEMIN, BEATON, LAPOINTE, *Boulevard Saint-Laurent – Laramée, Hull, Tronçon A-550/Chemin de la Montagne, Étude des tracés, Rapport final*, décembre 1984.

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Avis de projet*, novembre 1983.

F. Étude d'impact sur l'environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Étude d'impact sur l'environnement. Axe Saint-Laurent - Laramée – McConnell, Roche Lté*, décembre 1987.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact sur l'environnement*, juin 1988.

H. Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audiences publiques, Construction d'un boulevard dans l'axe Saint-Laurent – Laramée – McConnell entre Hull et Aylmer*, février 1989.

I. Analyse environnementale du ministère de l'Environnement

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'analyse environnementale, Projet de construction de l'axe Laramée/St-Laurent dans la municipalité de Hull*, mai 1991.

J. Décret

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 857-90 CONCERNANT la délivrance d'un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet de construction de l'axe Saint-Laurent/Laramée/McConnell entre le chemin de la Montagne et la route 148*, 1990.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 857-90 CONCERNANT la délivrance d'un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet de construction de l'axe Saint-Laurent/Laramée/McConnell entre le chemin de la Montagne et la jonction de l'autoroute 550 et du boulevard St-Laurent*, 1991.

Documents relatifs au projet de 2001**A. Étude d'option et de tracé**

ROCHE-DELUC. *Estimation de la demande sur l'axe McConnell-Laramée. Rapport final*, étude réalisée pour le ministère des Transports du Québec, 3 mai 1996.

B. Analyse de la valeur

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Analyse de la valeur*, juin 1999.

C. Consultation amont des acteurs

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Rapport sur la consultation publique*, 15 juin 2000.

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Avis de projet et annexes*, 29 septembre 2000.

E. Directive pour l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Directive du Ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue d'impact sur l'environnement*, septembre 2000.

F. Étude d'impact sur l'environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Étude d'impact soumise au ministre de l'Environnement*, 20 juin 2000.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Recueil des avis issus de la consultation auprès des ministères et organismes sur la recevabilité de l'étude d'impact*, octobre 2000.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact*, janvier 2000.

H. Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audiences publiques, Projet de construction de l'axe McConnell-Laramée par le ministère des Transports*, 2001.

I. Analyse environnementale du ministère de l'Environnement

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'analyse environnementale, Projet de construction de l'axe McConnell-Laramée entre l'autoroute 50 et le chemin de la montagne sur le territoire de la Ville de Hull par le ministère des Transports*, mars 2005.

J. Décret

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret 1388-2001 CONCERNANT la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour la réalisation du projet de construction de l'axe McConnell-Laramée entre l'autoroute 50 et le chemin de la Montagne sur le territoire de la Ville de Hull*, 2001.

Mémoires

DM3 ASSOCIATION DES RÉSIDANTS DES JARDINS TACHÉ INC, *Mémoire*, avril 2001, 7 pages.

DM4 VILLE DE HULL, *Mémoire*, avril 2001, 9 pages et annexes.

DM7 REGROUPEMENT POUR MCCONNELL-LARAMÉE, *Mémoire*, 25 avril 2001, 27 pages.

DM8 ASSOCIATION DES RÉSIDANTS ET RÉSIDANTES DU QUARTIER WRIGHT, *Mémoire*, avril 2001, 28 pages.

DM14 TABLE DE CONCERTATION VÉLO OUTAOUAIS, *Mémoire*, 20 avril 2001, 41 pages.

DM16 DIRECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE L'OUTAOUAIS, *Mémoire*, 19 avril 2001, 18 pages.

DM17 COMITÉ DES RÉSIDANT-E-S DU QUARTIER SAINT-JEAN-BOSCO, *Mémoire*, avril 2001, 11 pages.

DM21 CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'OUTAOUAIS, *Mémoire*, avril 2001, 10 pages.

DM25 COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, *Mémoire*, 23 avril 2001, 7 pages.

- DM26** SOCIÉTÉ POUR LA NATURE ET LES PARCS DU CANADA, SECTION VALLÉE DE L'OUTAOUAIS, *Mémoire*, 24 avril 2001, 3 pages.
- DM29** CLUB DES ORNITHOLOGUES DE L'OUTAOUAIS, *Mémoire*, avril 2001, 28 pages.
- DM30** GROUPE EN RECHERCHE URBAINE HOCHELAGA-MAISONNEUVE, *Mémoire*, 26 avril 2001, 4 pages et annexes.
- DM31** ASSOCIATION DU PATRIMOINE DU RUISSEAU DE LA BRASSERIE, *Mémoire*, 26 avril 2001, 1 page.
- DM36** TRANSPORT 2000, *Fiche de renseignements sur le train léger et cartes de réseaux*, complément au mémoire verbal de M. Harry Gow à la séance du 25 avril 2001, à Hull, 2 pages et 3 cartes.

Articles de presse

- TURBIDE, M., « Élargissement éventuel du boulevard McConnell-Laramée. Transports Québec accusé d'induire la population en erreur », *Le Droit*, 21 avril 2001.
- TURBIDE, M., « Lettre au fédéral au sujet de l'axe McConnell-Laramée. Le ministre Chevrette perd patience », *Le Droit*, 16 mars 2001.
- TURBIDE, M., « Selon des voisins et des environnementalistes. L'autoroute menace les arbres du parc de la Gatineau », *Le Droit*, 17 mai 2000.
- TURBIDE, M., « Le ministre Chevrette a confirmé la nouvelle, hier. Les travaux vont commencer sur Laramée », *Le Droit*, 16 mai 2000.
- TURBIDE, M., « Autoroute McConnell-Laramée. L'AGAPH favorable au passage des camions lourds », *Le Droit*, 27 avril 2000.
- TURBIDE, M., « Le parachèvement de McConnell-Laramée provoque une lutte acharnée », *Le Droit*, 5 avril 2000.
- TURBIDE, M., « Avec ou sans camions, avec quatre ou six voies, peu importe Des gens d'affaires pour la construction coûte que coûte de McConnell-Laramée », *Le Droit*, 29 mars 2000.
- TURBIDE, M., « Le ministère des Transports dévoile ses plans. Les camions seront interdits sur McConnell-Laramée », *Le Droit*, 23 septembre 1999.
- ROBERGE, S., « Autoroute McConnell-Laramée. Le compromis de la CCN n'est pas la solution », *Le Droit*, 15 septembre 1998.
- GRATTON, D., « Pour l'axe McConnell-Laramée. Les réactions sont partagées », *Le Droit*, 18 juin 1999.
- MORIN, A., « Une Capitale pour les prochaines générations. Approbation et scepticisme suivent les propositions de la CCN », *Le Droit*, 9 juin 1998.
- MORIN, A., « Une Capitale pour les prochaines générations. McConnell-Laramée version CCN : Une promenade urbaine pour le parc », *Le Droit*, 9 juin 1998.
- TURBIDE, M., « Opposés au raccordement des boul. Saint-Laurent et Saint-Joseph. Des résidants de Wright montent aux barricades », *Le Droit*, 16 décembre 1997.
- FORTIER, M., « Devenue priorité du schéma d'aménagement de la CUO McConnell-Laramée suscite encore la controverse », *Le Droit*, 11 septembre 1997.
- GAGNON, A., « McConnell-Laramée. Un projet de société qui a mal vieilli », *Le Droit*, 9 février 1996.

LAURIN, T., « McConnell-Laramée : L'espoir fleurit », *Le Droit*, 21 juin 1995.
 THÉRIAULT, C., « Le rapport sur le transport est formel. Pont Champlain: trois voies », *Le Droit*, 17 décembre 1994.
 FOISY, F., « Autoroute McConnell-Laramée : « Gaspillage éhonté de fonds publics » », *Le Droit*, 22 novembre 1993.
 LAURIN, T., « L'axe Laramée-McConnell-Saint-Laurent. Une nouvelle étude d'impact réclamée », *Le Droit*, 1^{er} avril 1993.
 LAURIN, T., « La construction de l'autoroute McConnell-Laramée. Un choix de société controversé », *Le Droit*, 2 février 1993.

DORVAL

Documents relatifs au projet

A. Étude d'option et de tracé

TRANSURB, *Étude de réaménagement des échangeurs Dorval et Côte-de-Liesse* », *rapport final*, décembre 1984.

B. Analyse des options

DANIEL ARBOUR ET ASSOCIÉS ET CIMA+, *Amélioration des infrastructures de transport terrestre près de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau*, août 2004.

C. Consultation amont des acteurs

CENTRE DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION, *Amélioration des infrastructures de transport terrestre près de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau : Étude sur les perceptions des besoins et des solutions*, octobre 2003.

D. Avis de projet

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Avis de projet et annexes*, 21 mai 1998.

F. Étude d'impact sur l'environnement

DANIEL ARBOUR ET ASSOCIÉS ET CIMA+, *Amélioration des infrastructures de transport terrestre près de l'aéroport Montréal-Trudeau*, août 2004.

G. Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS. *Recueil des avis issus de la consultation auprès des ministères et organismes sur la recevabilité de l'étude d'impact*, du 11 novembre 2004 au 29 mars 2005.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS. *Avis sur la recevabilité de l'étude d'impact*, 24 mars 2005.

H. Rapport du BAPE

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Rapport d'enquête et d'audiences publiques, Projet d'amélioration des infrastructures de transport terrestre près de l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal par le ministère des Transports*, 2006.

Mémoires

DM1 AIR TRANSAT. *Mémoire*, 20 septembre 2005, 2 pages.

DM2 MONTRÉAL INTERNATIONAL. *Mémoire*, octobre 2005, 2 pages.

DM3 ASSOCIATION DES HÔTELS DU GRAND MONTRÉAL. *Mémoire*, octobre 2005.

DM4 GREEN COALITION. *Mémoire*, octobre 2005, 3 pages.

DM6 LES AUTOMOBILES HARLAND, PÉTRO-CANADA et LES RESTAURANTS MCDONALD DU CANADA LTÉE. *Mémoire*, 6 octobre 2005, 14 pages et figures.

DM7 GESTION ACE AVIATION INC. *Mémoire*, 7 octobre 2005, 3 pages.(1418 Ko)

(La version anglaise est également disponible.) (1144 Ko)

DM8 VÉLO QUÉBEC. *Mémoire*, 7 octobre 2005, 8 pages.

DM10 CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL. *Mémoire*, octobre 2005, 6 pages.

DM11 TOURISME MONTRÉAL. *Mémoire*, 12 octobre 2005, 3 pages.

DM12 PARK'N FLY. *Mémoire*, 6 octobre 2005, 24 pages et annexes.

DM13 SOCIÉTÉ DU PALAIS DES CONGRÈS DE MONTRÉAL. *Mémoire*, 7 octobre 2005, 3 pages.

DM14 CLUB VÉLO DORVAL. *Mémoire*, 11 octobre 2005, 7 pages. (2027 Ko)

DM15 CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE MONTRÉAL. *Mémoire*, octobre 2005, 5 pages.

DM16 CONSEIL RÉGIONAL FTQ MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN et FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC. *Mémoire*, 12 octobre 2005, 5 pages.

DM17 CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. *Mémoire*, octobre 2005, 5 pages.

DM19 BUREAU D'ARRONDISSEMENT DE DORVAL–L'ÎLE-DORVAL. *Résolutions concernant l'installation d'un écran sonore et l'aménagement d'un tunnel cyclable*, 3 octobre 2005, 2 pages.

DM20 CAA-QUÉBEC. *Mémoire*, 20 octobre 2005, 2 pages.

DM21 TRANSPORT 2000 QUÉBEC. *Mémoire*, 21 octobre 2005, 3 pages et annexes.

Articles de presse

- NOËL, A., « Aéroport de Dorval : des coûts de 63 millions pour Québec », *La Presse*, 18 mai 1996.
- LESSARD, D., « Québec désapprouve le projet de Dorval », *La Presse*, 25 mai 1996.
- AUGER, J., « Dorval : une décision pour préserver les acquis », *La Presse*, 29 mai 1996.
- PELCHAT, M., « 472 millions en travaux routiers dans la région métropolitaine en 97 », *La Presse*, 19 avril 1997.
- PELCHAT, M., « Dorval: D'hier à demain. Un échangeur... pour l'an 2000 ; d'ici là, patience! », *La Presse*, 10 septembre 1997.
- TROTTIER, E., « Le nouvel échangeur Dorval prend forme sur les tables à dessin », *La Presse*, 22 octobre 1998.
- MARISSAL, V., « La construction de l'échangeur Dorval est repoussée d'un an », *La Presse*, 24 décembre 1999.
- PELCHAT, M., « Échangeur Dorval: la note a doublé », *La Presse*, 4 mai 2001.
- PAQUET, S., « Pas de train vers l'aéroport de Dorval avant 2009... si Via Rail se commet », *La Presse*, 3 novembre 2003.
- BISSON, B., « Rond-point Dorval: le projet proposé coûtera près de 200 millions », *La Presse*, 13 avril 2005.
- LESSARD, D., « Charest tord le bras à Paul Martin. Après neuf ans d'atermoiements, Ottawa financera l'échangeur Dorval », *La Presse*, 1^{er} mai 2005.
- BISSON, B., « Une navette vers Dorval: 700 millions? », *La Presse*, 17 mars 2006