

L'évaluation environnementale des projets d'infrastructures routières sous partenariat public privé (PPP) : Un débat public éclairé peut-il vraiment avoir lieu?

Pierre ANDRÉ, Jean-Pierre THOUÉZ et Kelly LEBLANC, Département de géographie, Université de Montréal (Canada)

Introduction

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, les pays industrialisés ont connu une forte croissance. Les principales infrastructures ont été mises en place contribuant à structurer les territoires métropolitains. Trente années plus tard, ces mêmes pays se retrouvent avec des équipements en décrépitudes nécessitant des réfections majeures. Cependant, les pays industrialisés ne disposent pas des fonds publics requis pour transformer ou moderniser leur réseau. C'est principalement pour pallier à cette faiblesse du financement public que les gouvernements se sont tournés vers les partenariats public-privé (PPP). Les objectifs sont : de demander au secteur privé d'assumer les risques financiers et de réduire les pressions sur l'économie nationale. Mais au-delà de fournir à l'État l'argent neuf nécessaire aux investissements, les PPP lui donnent aussi, selon les experts, accès à une habilité de gestion efficace, à l'innovation technologique et à de nouvelles approches d'offre de services publics (Poschmann, 2003, p.2). Comme Poschmann le fait justement remarquer, quand un agent privé investit des sommes importantes, il a alors un incitatif fort pour conduire un suivi serré de la gestion de façon à maximiser le retour sur l'investissement, une fonction que l'État assume avec difficulté. Par ailleurs, selon Poschmann (2003, p.3), s'il existe pour ces mêmes projets une incertitude quant à la meilleure façon de gérer le projet ou encore s'il y a des enjeux techniques qui rendent difficiles le suivi entre les intrants et les résultats, les incitatifs financiers aident à guider et à conserver une certaine surveillance de l'État sur le comportement de l'agent privé. Dans de tels partenariats, le privé et le public assument donc chacun une part de risque et d'avantages, ce qui contribue à accroître la vraisemblance de la réussite financière et technique du projet ainsi que de générer de gains sociaux (Poschmann, 2003, p.3).

Ce nouveau modèle de gouvernance entraîne une modification en profondeur des façons de faire. Il survient alors que l'État cherche à se moderniser, à accroître son efficacité et à rajuster son cadre réglementaire. D'une part, les investissements pour les infrastructures, et par conséquent la dette à rembourser, sont assumés par le secteur privé; il peut en être de même pour leur gestion et leur exploitation. D'autre part, l'État se concentre sur son rôle de gardien de l'intérêt public. À cet effet, il doit garder un certain contrôle sur les coûts imputés aux citoyens pour les services offerts ainsi que sur le respect des objectifs sociaux non monétaires comme la santé, le bien-être et la qualité de l'environnement. Ainsi, l'État voit son rôle modifié de promoteur et gestionnaire qu'il était plus fortement comme État Providence durant les Trente glorieuses, à celui plus limité de partenaire et vigile du maintien de l'intérêt public.

Soumis à une évaluation d'impact environnementale (ÉIE), les infrastructures routières majeures, que le projet relève de l'État ou du privé, requièrent l'application d'un exercice de participation publique préalable à la délivrance de l'autorisation gouvernementale. Dans le cas des PPP, l'apprentissage du partenariat semble plus ardu. Le cas de l'Autoroute 25, premier cas de PPP au Québec, semble à plusieurs égards refléter cette problématique. Bien que le processus québécois d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ait été suivi, les environmentalistes ont questionné la légalité des audiences publiques et ont demandé au ministre de mettre fin au processus en cours, fondant leur principale réclamation sur le fait que l'information sur le projet étant insuffisante et que l'identité du partenaire et les conditions du contrat ne sont pas encore connues (St-Amour, 2005). Cette situation, jumelée à quelques autres événements médiatisés, nous a amenés à nous demander à quelles conditions le gouvernement pourrait assurer le maintien du principe de la participation publique qui est devenue, au fil de ses près de 30 ans d'existence une institution reconnue de tous et un de piliers de la démocratie délibérative à la québécoise.

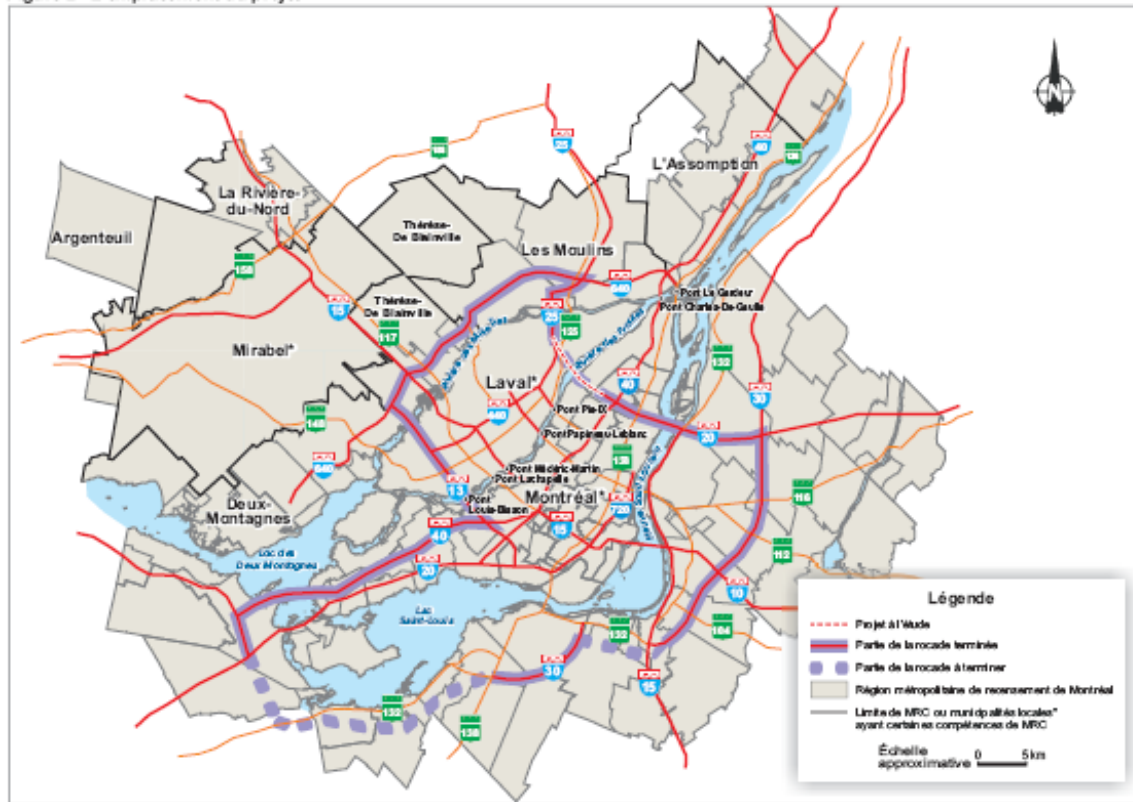
Cette présentation a pour objectif de vérifier si le développement de PPP pour des infrastructures de transport peut se faire en répondant aux exigences de débats publics éclairés. Pour ce faire, nous précisons tout d'abord ce que peut représenter un PPP dans la perspective de la gestion de projet d'infrastructure routière. Bien que cette présentation se limite à l'expérience québécoise et soit appliquée à une seule infrastructure routière, nous croyons que l'analyse et les recommandations peuvent s'appliquer à d'autres projets et dans d'autres contextes nationaux.

Les PPP, une perspective

Le Gouvernement du Québec a créé l'Agence des partenariats public-privé à la suite de l'entrée en vigueur de la loi 61 en 2005¹. L'Agence conseille les ministères sur les partenariats et agit comme centre d'expertise et d'information. La mission de PPP Québec est « de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre des projets de PPP »². Pour être soumis à un PPP, les projets d'infrastructures de transport doivent être supérieurs à 40 M\$. C'est notamment le cas de l'A-25 et de l'A-30, deux autoroutes de la région de Montréal (Figure 1).

Figure 1. La localisation du projet de prolongement de l'A-25

Figure 2 L'emplacement du projet



Source : adaptée de PRC 2, figure A-1 ; DA21 ; carte de la région de Montréal (en ligne (7 septembre 2005) : www.mtc.gouv.qc.ca/images/info/metro/carte_routiere/PDF/canton_Montreal_environnement.pdf).

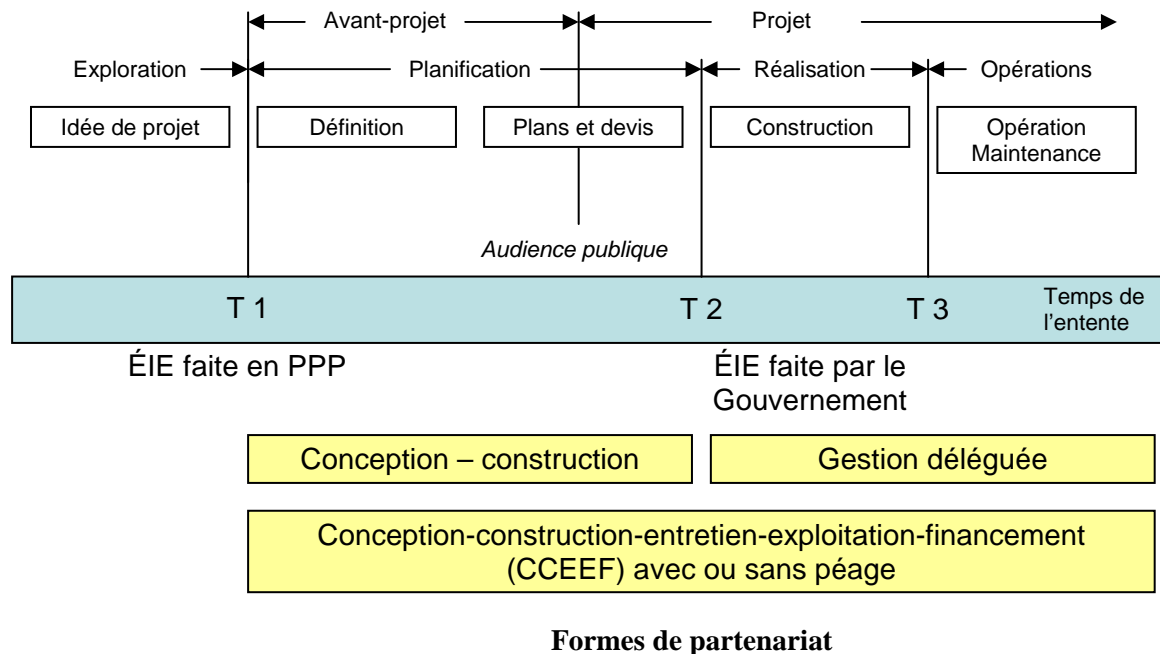
Source: Rapport du BAPE, numéro 215, figure 2

¹ Pour plus d'information sur l'Agence, consulter www.ppp.gouv.qc.ca. Cette loi n'est pas la première adoptée au Québec touchant les PPP. En effet, en 2000, fut adoptée la Loi concernant le partenariat en matière d'infrastructures de transport. En 2004, il y a eu adoption de la Politique-cadre sur les partenariats public-privé (Jean, 2006).

² Source : www.ppp.gouv.qc.ca, consulté le 14 juin 2007.

L'octroi de contrats peut se faire pour une ou plusieurs des phases du projet ou encore pour l'ensemble des phases soit la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement (CCEEF). Les modèles de partenariats envisagés par le ministère des Transports du Québec (MTQ) sont le CCEEF, la conception-construction et la gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien³ (Figure 2). Chacun de ces modèles présente une part différente de risque pour l'entreprise privée, le CCEEF ayant le risque le plus élevé et s'étalant sur le long terme.

Figure 2. La gestion de projet, l'ÉIE et les formes de partenariats envisagées par le MTQ.



C'est à l'étape d'avant-projet que les projets sont soumis à une ÉIE. Au Québec, les règles de procédures sont imposées par la Loi sur la Qualité de l'environnement (L.R.Q. c. Q-2, section IV.1) et par le Règlement no. 9 sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. La procédure peut ainsi se résumer. Un promoteur d'un projet, qu'il soit public ou privé, faisant partie de la liste d'assujettissement soumet au Ministre responsable de l'environnement un avis de projet qui présente le promoteur, décrit le projet et sa localisation, identifie les principaux impacts appréhendés (MDDEP, 2007). Sur réception de cet avis, le Ministre élabore et transmet au promoteur une directive faisant état de la nature et de l'étendue de l'ÉIE que ce dernier doit réaliser. Lorsque le rapport d'ÉIE est produit, le promoteur le transmet au Ministre. S'ensuit un examen interne au sein du ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) avec l'assistance des services de l'État concernés par le projet et ses impacts, nommée l'analyse environnementale, ainsi qu'un examen public conduit par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le BAPE. Ce dernier examen peut s'accompagner d'une audience publique ou d'une médiation si au moins un citoyen, un organisme ou une municipalité a acheminé une demande motivée au Ministre à cet effet à l'intérieur du délai de 45 jours imposé par la loi, et que ce dernier ne l'a pas jugée frivole. Le Ministre de l'environnement se fonde sur le rapport d'ÉIE et sur ces deux rapports d'examen pour élaborer une proposition de décret qui sera soumis au Conseil des ministres pour la décision finale à l'effet d'aller de l'avant ou non avec le projet et à quelles conditions.

³ Source :

http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises/zone_fournisseurs/centre_affaires/partenerariat_public_pri ve_PPP, consulté le 14 juin 2007.

En vertu de la procédure, le Ministre peut demander de l'information environnementale en tout temps au promoteur afin d'appuyer sa recommandation. Enfin, après émission du décret, plusieurs plans et devis définitifs de composantes du projet, comme un pont franchissant un cours d'eau, doivent être soumis au ministère responsable de l'environnement pour approbation et pour obtenir les certificats d'autorisation requis avant de débiter les travaux.

Pour les projets d'infrastructures routières en PPP, le MTQ suit une procédure en trois étapes (BAPE, 2006, p.68) à savoir le dossier d'affaires, le processus d'octroi et l'entente. Pour le dossier d'affaire, la décision d'autoriser un projet en PPP revient au Conseil des ministres. Cette étape comporte une analyse des besoins, l'évaluation des scénarios et le choix de la solution, et l'analyse comparative d'aller de l'avant avec ou sans PPP. Ce projet en partenariat est optimisé en fonction des améliorations émergeant de l'enquête et l'audience publique, le cas échéant, et des exigences environnementales du MDDEP. Le processus d'octroi comprend l'identification de la stratégie d'octroi, l'appel à qualification, l'appel d'offres et la sélection du partenaire. Le gouvernement pourrait décider que les propositions ne sont pas satisfaisantes. S'ensuit l'étape de la négociation et l'entente. S'il y a conclusion, le concessionnaire retenu « élabore les plans et devis, détermine les méthodes de construction et demande une autorisation au MDDEP pour construire l'infrastructure »⁴; cela se fera selon l'article 22 de la LQE, une procédure qui ne requiert pas de consultation publique.

En comparant l'approche PPP à l'approche traditionnelle⁵, nous constatons que la principale différence survient avant la tenue d'une éventuelle audience publique. Alors que l'approche conventionnelle comprend une étude d'opportunité et un avant-projet préliminaire avant la tenue éventuelle d'une consultation publique, l'approche PPP comporte une étude des besoins, une évaluation des scénarios et la définition du projet. Une fois le décret d'autorisation émis, la démarche est sensiblement la même à l'exception que dans la traditionnelle, il peut y avoir appel d'offres pour chacune des étapes de plans et devis, construction, exploitation et entretien, alors que la démarche PPP l'étape plans et devis est devancée d'un devis de performance, et que l'appel d'offres peut être global.

Dans le cas des PPP pour les projets assujettis, quelques différences dans la pratique acquise par le ministère des Transports du Québec au fil des années peuvent être notées. Premièrement, le rôle de promoteur peut être assumé soit par le ministère des Transports, soit par le partenaire dudit projet, soit par les deux. Le promoteur en charge de demander l'autorisation est déterminé selon l'étape où le développement du dossier en est rendu. Deuxièmement, l'autorisation d'aller de l'avant avec le projet sera recherchée avant de démarrer le processus d'identification du partenaire. Ainsi, le projet soumis à l'évaluation environnementale ne peut guère être plus qu'un concept de projet si le partenaire a la responsabilité d'œuvrer à sa conception. Troisièmement, et en conséquence du point précédent, le projet aura été soumis à la consultation publique avant même que le partenaire agissant comme promoteur ait été identifié et que le projet ait été clairement défini. Ces différences peuvent-elles nuire au débat public? Le cas de l'Autoroute 25 est à cet égard instructif.

⁴ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa, Transcription de la séance tenue le 17 mai 2005 à 13h (DT2), Première partie, vol. 2, pp. 96-97.

⁵ Ministère des Transports, *Copie du transparent – Approche conventionnelle et approche PPP (no.6-G)*, Documentation déposée par le promoteur (DA7), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 1.

Le cas de l'Autoroute 25 : Le projet

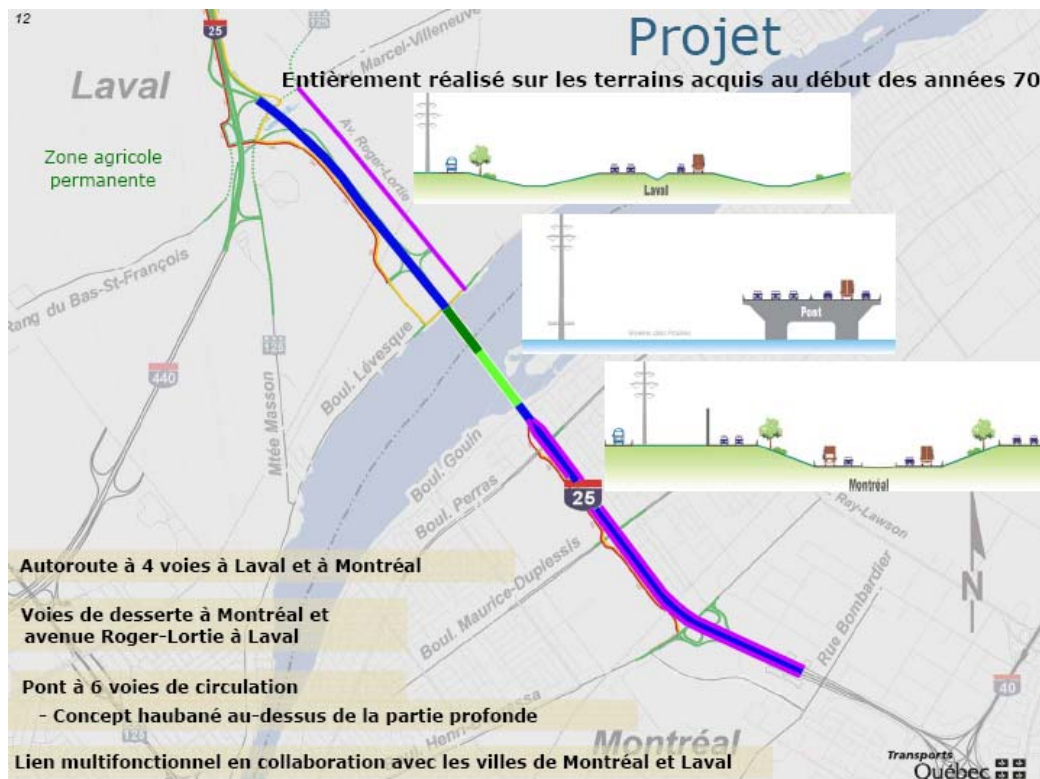
Le projet sous étude consiste à relier le boulevard Pie-IX à Montréal à l'autoroute 25 existante qui commence à l'Autoroute 440 à Laval (Figure 3). Il vise à répondre aux principaux objectifs suivants⁶ :

- établir un lien physique direct dans l'est de la métropole entre la couronne nord, Laval, Montréal et la Rive-Sud de Montréal;
- améliorer la circulation des autres axes routiers majeurs entre Montréal et Laval ainsi que vers le nord-est;
- réduire la circulation sur les artères locales;
- réaliser une voie de contournement pour le transport des marchandises;
- accroître le sentiment de confort et de sécurité des usagers de la route;
- soutenir le développement des pôles économiques de l'agglomération et la croissance économique de l'est de Montréal et de Laval.

À l'heure actuelle, le projet consiste à construire un tronçon autoroutier à quatre voies sur une distance de 7,2 km incluant un pont à six voies et les structures connexes de raccordement au réseau routier existant. Il comporte une voie réservée aux autobus en site propre, sauf sur le pont où les autobus circuleront avec l'ensemble des usagers de la route.

Afin de financer la conception, la construction, l'entretien et la gestion de cette infrastructure, dont la réalisation est estimée à 400 M\$, le gouvernement du Québec a favorisé l'établissement d'un PPP, en accord avec les décisions récentes de l'État en vue d'alléger la pression sur les finances publiques.

Figure 3. Le projet de parachèvement de l'A-25 tel que présenté par le MTQ en mai 2006.



Source : www.mtq.gouv.qc.ca au sujet dudit projet, consulté le 14 juin 2007.

⁶ Ces objectifs et la description du projet sont extraits du site du MTQ, www.mtq.gouv.qc.ca, qui traite du parachèvement de l'A-25, consulté le 14 juin 2007.

Pour le MTQ, la conception, donc l'élaboration détaillée du projet, se fera plus tard. Il s'agit d'un « projet évolutif dont les conditions de réalisation, qu'il s'agisse de marais, de frayères ou de nombre de piliers, seront définies dans le futur contrat qui intégrera les conditions du décret gouvernemental »⁷.

L'évaluation environnementale

Le tableau 1 résume les diverses étapes de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement appliqués au projet. Bien que la procédure normale ait été suivie, il appert que deux ans se sont écoulés entre la période d'information et de consultation et le moment de l'enquête et de l'audience publique. De plus, le MDDEP n'a pas produit de rapport d'analyse environnementale bien que celle-ci ait effectivement été menée.

Tableau 1. Résumé de la procédure d'étude d'impacts appliquée au projet.

Phase de l'ÉIE	Responsable	Dates
Avis de projet	MTQ	2000-06-29
Émission de la directive	MDDEP	2000-07
Étude d'impacts	MTQ	2001-06-29
Analyse environnementale	MDDEP	Aucune date précisée au décret
Période d'information et de consultation	BAPE	2002-08-13 au 2002-09-27
Dépôt d'un complément d'information modifiant le projet	MTQ	2004-12-22
Enquête et audience publique	BAPE	2005-05-16 au 2005-09-16
Décision	Conseil des ministres	2005-12-14

Source : Gouvernement du Québec 2005.

La participation publique : les avis sur le PPP

Plusieurs participants à l'audience publique ont fait mention de leur satisfaction ou de leurs préoccupations au regard de ce premier exercice de PPP d'une infrastructure routière. Ces éléments ont été extraits d'une analyse de 98 mémoires déposés au BAPE et du rapport d'enquête et d'audience publique (BAPE, 2006).

L'analyse a mis en exergue le clivage qui existe entre le secteur économique et des affaires et les secteurs social et environnemental. Les gens d'affaires se réjouissent de l'engagement dans cette première démarche de PPP qui aura comme conséquence de contribuer à la venue d'un projet qui requerra moins d'investissements publics en plus de générer potentiellement des revenus à l'État issus des péages et des impôts sur le revenu des employeurs. Ces quelques extraits de mémoire illustrent le propos. La Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'Île de Montréal croit qu'un PPP « pourrait permettre à l'ensemble de la population de bénéficier de ces nouvelles infrastructures sans que le gouvernement ne

⁷ Le Devoir, 17 mai 2005, cité dans Conseil central du Montréal métropolitain de la CSN, *Mémoire* (DM34), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 6.

soit obligé de déboursier de sommes trop importantes »⁸. Pour la Conférence régionale des élus, l'État « bénéficiera de retombées financières par le retour de taxes et impôts versés pendant la phase de construction (incluant les déductions sur les salaires versés) de même que l'imposition de revenus perçus sur l'opération de la concession et la taxe sur le capital... »⁹. Enfin, la Fédération des chambres de commerce du Québec estime que « Voici donc un projet bénéfique, tant pour l'ensemble de la population que pour l'économie québécoise, et qui demande un investissement moins élevé de la part du gouvernement et des contribuables. Que demander de mieux? »¹⁰.

Les groupes sociaux et environnementaux de même que quelques citoyens, sans être systématiquement contre les PPP, considèrent que, dans le présent dossier, la participation publique contrevient à l'esprit et à la lettre de la Loi sur la qualité de l'environnement. Rappelant que cette loi vise à consulter le public sur les projets, ils notent que le BAPE ne peut mener à bien son mandat car : 1) le promoteur du projet n'est pas connu, 2) le partenaire et les ententes contractuelles ne sont pas définis, 3) la part des investissements publics et privés n'est pas préconisée, 4) le projet n'est qu'à l'ébauche de concept présentant donc un manque flagrant de détails techniques et 5) le concept de projet sous étude en 2004 n'étant pas similaire à celui soumis en période d'information et de consultation en 2002 (ex. réduction du nombre de voies sur certaines portions, disparition de la voie prioritaire de transport en commun et de la piste cyclable), une nouvelle période aurait dû être mise en place.

Pour le groupe Vivre en ville : « La logique du secteur privé est le profit. Celle du secteur public est l'offre du meilleur service au meilleur coût possible. Il y a donc deux logiques opposées et dans le cas d'un service normalement « public » mais géré par une entreprise privée, cela peut avoir de nombreux désavantages pour les contribuables, notamment une hausse des coûts et une diminution des services »¹¹.

Deux citoyens soulignent l'absence d'étude de rentabilité-achalandage. Ils craignent l'incapacité de l'État d'intervenir en cas de « désastre écologique mais aussi en cas de malfaçon durant et après l'exécution des travaux »¹². Ils ajoutent que : « Comme membres de la population directement touchée par ce projet, nous nous demandons... à qui sert ce projet? À la population ou à la promotion d'intérêts privés tels les partenaires du projet, les promoteurs industriels et immobiliers? Ce projet dessert-il des intérêts financiers au détriment de notre santé, de notre qualité de vie, de notre environnement? »¹³.

L'Action Démocratique du Québec se demande si l'intérêt public est bien défendu dans le cas de la 25. « L'innovation et l'efficacité du secteur privé, figurant généralement parmi les bénéfices associés au PPP, ne doivent pas être un passeport pour le laisser-faire et le laisser-aller. »¹⁴

⁸ Chambre de commerce et d'industrie de l'Est de l'île de Montréal, *Mémoire* (DM24), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 9.

⁹ Conférence régionale des élus de Laval et la Commission régionale de développement de Laval, *Mémoire* (DM35), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 15.

¹⁰ Fédération des chambres de commerce du Québec, *Mémoire* (DM89), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 2.

¹¹ Vivre en ville, *Mémoire* (DM48), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 13.

¹² Alain Boucher et Francine Leblanc, *Mémoire* (DM81), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 5.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ Action démocratique du Québec, région de Laval, *Mémoire* (DM85), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 16.

Greenpeace s'associe à la Coalition contre le prolongement de l'autoroute 25 dont il fait partie; ils croient « fermement que le processus mis en marche par le gouvernement québécois n'est donc pas légitime; il bafoue les droits des citoyens en dissimulant la nature véritable du projet et en demandant au BAPE d'évaluer le concept d'un projet plutôt que le projet lui-même »¹⁵. Il ajoute qu'il ne conteste pas « le concept de partenariat public-privé », mais « plutôt le manque d'informations. Le MTQ tente de bâillonner le BAPE et les citoyens. Si le projet est approuvé, alors un précédent sera créé, qui enlève au BAPE une grande part de sa crédibilité »¹⁶.

Enfin, la Chaire de responsabilité sociale et développement durable ESG UQAM rappelle le manque d'information sur le projet, le partenariat ainsi que sur les devoirs et les obligations de chacun des partenaires. Elle s'exprime également sur les différences de concept entre 2002 et 2005 et insiste sur le caractère contradictoire de cette démarche avec l'esprit de la loi. Enfin, elle recommande qu'« à l'avenir, la population soit consultée sur les projets en deux temps, d'abord en amont des projets, pour analyser différentes solutions répondant à un problème donné, puis, en aval, pour se prononcer sur les détails du projet choisi »¹⁷. Puisque « dans le cas des projets futurs, particulièrement ceux qui impliqueront un partenariat public-privé, les audiences publiques n'aient lieu que lorsque toutes les informations relatives au projet et au partenaire soient disponibles de sorte que le BAPE puisse adéquatement remplir son mandat. »¹⁸.

L'analyse des mémoires et les quelques extraits que nous en avons tirés démontrent l'ambiguïté entourant la mise en place de cette forme innovante pour le Québec. Ces diverses positions ont eu écho au rapport de la commission du BAPE chargée de ce mandat d'enquête et d'audience publique. Certains de ses constats et avis ont fait état de la situation dans un contexte de PPP. La commission reconnaît que le certificat d'autorisation sera émis au nom du MTQ et que « l'éventuel concessionnaire serait lié aux exigences du décret » pour toutes les phases du projet (BAPE, 2006, p.45). Elle constate que le MDDEP « s'interroge sur le degré de précision nécessaire à l'analyse environnementale d'un projet en partenariat public-privé dans le contexte des exigences de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement »¹⁹. Elle est d'avis que,

« dans le cadre d'un [PPP], le devis de performance préliminaire comprenant les exigences environnementales devrait être plus détaillé notamment à propos des moyens possibles pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement. Ces moyens devraient être précisés par le [MTQ] à l'étape de l'évaluation environnementale et soumis à la consultation publique afin que le gouvernement puisse en tenir compte dans le décret d'autorisation » (BAPE, 2006, p.47)

¹⁵ Greenpeace, *Mémoire* (DM50), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 7.

¹⁶ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷ Chaire de responsabilité sociale et développement durable ESG UQAM, *Mémoire* (DM97), Enquête et Audience publique sur le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa (BAPE), 2005, p. 16.

¹⁸ *Ibid.*, p.16.

¹⁹ BAPE 2006. Projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa. Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, rapport d'enquête et d'audience publique no. 215, septembre 2005, p. 47.

De plus, tout au long de son rapport, la commission mentionne que l'étude d'impact manque d'information, ce qui devrait être à éviter dans le cas des prochaines évaluations de projets en PPP. Ces préoccupations se sont répercutées dans la lettre de transmission du Président du BAPE, M. William J. Cosgrove, au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, M. Claude Bécharde :

« ...le mandat du BAPE dont il est ici question est le premier qui traite d'un projet pouvant être réalisé en partenariat public-privé et que la commission considère le contenu de l'étude d'impact comme allégé par rapport à ce que le ministère des Transports nous avait habitué par le passé. Ainsi, peu importe qu'une infrastructure soit réalisée par le ministère de Transports ou bien par un concessionnaire privé, l'étude d'impact devrait toujours être détaillée suffisamment pour permettre au public, au BAPE et au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'évaluer l'acceptabilité du projet, ses impacts et l'efficacité de mesures d'atténuation. » (BAPE, 2006, p.3)

Le débat public peut-il avoir lieu?

Pour répondre à cette question, nous nous concentrerons sur l'objectif central de l'évaluation environnementale de projets d'infrastructures qui est d'impliquer les gens dans le processus décisionnel par une procédure de participation avec consultation qui est structurée et légalement définie. Lorsque le législateur a adopté la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement incluant les exigences de participation publique, il reconnaissait les citoyens comme des experts de leur milieu de vie et, à cet effet, leur octroyait le droit d'être consultés sur les projets à impacts significatifs les affectant. Dans cette foulée, il favorisait l'expression de la démocratie délibérative au-delà de la seule démocratie de représentation.

C'est en se rattachant implicitement aux principes de démocratie délibérative que l'International Association for Impact Assessment (IAIA) a développé des principes de bonne participation publique (André *et al.* 2006). Ces principes sont regroupés en trois ensembles : les principes fondateurs, les principes opérationnels et les principes en développement. Nous nous limiterons ici à la considération de principes opérationnels qui peuvent être résumés de la façon suivante. La participation publique doit être²⁰...

Initiée tôt et soutenue : Le public doit être impliqué tôt (avant que ne soient prises des décisions majeures) et régulièrement dans le processus d'étude d'impact.

Bien planifiée et orientée vers les enjeux négociables : Tous les acteurs doivent connaître les objectifs, les règles, l'organisation, la procédure et les résultats escomptés du processus de participation publique

Soutien aux participants : Le public doit être appuyé dans sa volonté de participer par une diffusion adéquate de l'information sur le projet et sur le processus de participation publique, ainsi qu'un accès juste et équitable à un support financier.

Appliquée au bon niveau et optimisée : Un programme de participation publique doit survenir au niveau le plus approprié de prise de décision (c'est-à-dire au niveau des politiques, des plans, des programmes ou des projets) concernant l'intervention. Le public doit être invité à participer régulièrement, en insistant sur les temps les plus appropriés pour leur implication.

Ouverte et transparente : Les personnes qui sont touchées par une intervention ou qui ont un intérêt à participer, quelque soit leur origine ethnique, leur genre et leur revenu, doivent avoir accès à toute l'information utile.

²⁰ Les principes sont librement traduits de André *et al.* (2006) par l'auteur de cet article.

Adaptée au contexte : Parce que plusieurs communautés ont leurs propres règles formelles et informelles d'accès public aux ressources, à la résolution de conflit et à la gouvernance, la participation publique doit être adaptée à l'organisation sociale des communautés touchées, incluant les dimensions culturelles, sociales, économiques et politiques.

Crédible et rigoureuse : La participation publique doit adhérer aux règles éthiques, aux comportements professionnels et aux obligations morales de participation publique.

Le dossier de l'Autoroute 25 peut être analysé à la lumière de ces principes (Tableau 2). La procédure appliquée n'est pas le reflet de la pratique généralement appliquée pour les projets d'infrastructures routières. Elle s'en démarque notamment par le faible niveau d'approfondissement de l'évaluation du projet et de ses impacts, par l'incapacité du MTQ, agissant comme promoteur, de répondre aux questions des participants sur le projet et l'entente de partenariat, par le long délai qui s'est écoulé entre la période d'information et de consultations publique (en 2002) et le mandat d'audience publique donné au BAPE (en 2005), ainsi que par l'inexistence d'un rapport écrit d'analyse environnementale. Il n'en demeure pas moins que la commission du BAPE a procédé selon les règles strictes qui guident sa démarche et sa conduite, dans le respect des responsabilités que lui incombent la Loi sur la qualité de l'environnement, le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et les Règles de procédures d'audiences publiques.

Tableau 2. Analyse du dossier à la lumière des principes de bonne participation publique.

La participation publique doit être...	Commentaire
Initiée tôt et soutenue	L'audience publique survient trop tôt, alors que le projet n'est que concept. Une consultation publique devrait être reprise avec cette fois l'entente de PPP, les investissements publics, le projet et ses impacts mieux définis.
Bien planifiée et orientée vers les enjeux négociables	La planification des audiences publiques est reconnue. L'audience publique de l'actuel projet est limitée par rapport à son orientation vers des enjeux négociables, car le concessionnaire qui devra le concevoir n'est pas connu. Le concessionnaire sera soumis aux conditions imposées au décret et aux exigences du MDDEP.
Soutien aux participants	Cette question n'a pas été soulevée par les participants. Aucun appui financier n'est prévu dans le cadre de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts.
Appliquée au bon niveau et optimisée	Le temps et le moment de la réalisation de l'audience publique ne sont pas opportuns compte tenu de l'état d'avancement du projet et du partenariat.
Ouverte et transparente	Il y a de l'information qui ne peut être disponible, mais qui est requise pour éclairer le public sur le projet. Il y a de l'information inconnue au regard du PPP, notamment en ce qui concerne les éventuelles clauses au contrat et la part d'investissements privés. L'information, y compris sur le concessionnaire, n'est pas suffisante pour informer adéquatement le public, ce qui s'est traduit par un ensemble de demandes d'information de la part de la commission du BAPE.

La participation publique doit être...	Commentaire
Adaptée au contexte	La procédure d'audience publique est bien connue et appréciée comme l'ont soulevé divers participants. La démarche adaptée à l'évaluation de ce projet de PPP par le gouvernement à ce nouveau contexte exige certains ajustements.
Crédible et rigoureuse	La crédibilité du BAPE pour étudier les projets n'a pas été remise en cause. Le processus peut perdre en crédibilité si l'information jugée essentielle par les participants n'est pas disponible. La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement n'a pas été appliquée conformément au cadre légal; la période d'information et de consultation publique, qui datait de 2 ans, aurait dû être reprise. La décision gouvernementale est contestée.

Conclusion et recommandations

Cette première expérience de PPP appliquée à un projet d'infrastructures de transport n'aura pas été sans heurts. Les confrontations ont été très présentes, notamment entre le MTQ agissant comme promoteur, et le public issu des milieux social et environnemental. Elle aura permis néanmoins de constater 1) qu'il n'y a pas une opposition systématique à l'établissement de tels partenariats dans ce secteur, 2) que la procédure d'audiences publiques n'est pas contestée dans son essence et est même défendue par les contestataires, et 3) que l'interrelation entre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et celle développée par le gouvernement pour les projets en PPP est lacunaire. Cette dernière demande des ajustements qui sont issus de cet apprentissage.

À la lumière de cette analyse et afin d'assurer le débat éclairé, nous croyons qu'il est possible d'avoir un débat public efficace dans le cas de projets sous partenariat public-privé en autant que des améliorations soient apportées dans la façon de procéder. Premièrement, afin qu'il s'agisse d'un véritable partenariat, il convient que le promoteur soit les deux partenaires, à savoir le MTQ et le concessionnaire. Le cas échéant, il faudra parvenir à l'appel à qualification et à l'entente avec le candidat retenu avant le démarrage de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Ceci impliquerait également que le Conseil des ministres ait à prendre la décision de faire appel à un PPP en n'ayant en main que l'étude de faisabilité. Deuxièmement, afin de profiter pleinement des retombées d'un tel partenariat, notamment en ce qui a trait à l'innovation, le concessionnaire gagnerait à être associé à la conception du projet. Troisièmement, afin de satisfaire aux exigences de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ainsi qu'aux règles reconnues de bonne pratique de participation publique, le rapport d'étude d'impacts devrait être rédigé par les deux partenaires qui auraient à être présents aux consultations publiques. Nonobstant ce que nous venons de dire, la participation publique ne saurait être restreinte à la seule période d'information et de consultation, et à celle de l'audience publique. Tel que mentionné dans la directive du MDDEP, le promoteur est incité à conduire des exercices de participation publique tout au long du développement de son projet. Enfin, afin que les options de transport puissent adéquatement être adressées, nous ne saurions trop insister sur l'importance de mettre en place une procédure d'évaluation environnementale des plans de transport régionaux qui inclurait une consultation publique.

Références

- André, P., et al. 2006. *Public Participation Best Practice Principles*. International Association for Impact Assessment, Special Publication Series No.4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- BAPE 2006. *Projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa*. Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, rapport d'enquête et d'audience publique no. 215, septembre 2005.
- Gouvernement du Québec 2005. Décret 1243-2005 concernant la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports pour le projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa sur le territoire des villes de Laval et de Montréal. Disponible sur le site, www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/lisprode.htm#2006, consulté le 14 juin 2007.
- Jean, D. 2006. *Le ministère de Transports, acteur bien engagé dans l'avenue des partenariats public-privé*. Conférence donnée le 16 février 2006 à l'Assemblée général de l'Institut pour le partenariat public-privé.
- Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) 2007. *L'évaluation environnementale au Québec méridional*. Disponible sur le site, www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.htm, consulté le 14 juin 2007.
- Poschmann, F. 2003. *Private Means to Public Ends : The Futur of Public-Private Partnerships*, C.D. Howe Institute Commentary, No.183, Toronto, pp.1-31.
- Saint-Amour, S. 2005. *Les environnementalistes somment Mulcair de mettre fin au processus du BAPE*, Courrier Laval, le 8 mai 2005, page A3.