

**Le rôle des institutions dans la participation publique des grands projets :  
une étude comparative entre le barrage des Trois Gorges en Chine  
et le projet de la Romaine au Québec**

Siyue He

Travail soumis au  
Professeur Louis Simard  
Professeur Jonathan Paquette  
Professeur Éric Champagne

Université d'Ottawa, École d'études politiques  
Maîtrise en administration publique (option thèse)

© Siyue He, Ottawa, Canada, 2018

## Table de matières

Résumé.....	iv
Introduction .....	1
1. Revue de la littérature .....	4
1.1. La participation publique : définition, avantages et problèmes .....	4
1.2. La qualification de la participation publique .....	6
1.2.1. Critères d'intensité .....	6
1.2.2. Critères de mise en œuvre.....	7
1.3. La participation publique et les institutions : délibérative ou agonistique ?.....	8
2.1. Le néo-institutionnalisme sociologique .....	10
2.2. Le concept d'institution .....	12
2.3.1. Le cas de la Chine : le double dilemme entre l'autorité et la démocratie, le développement économique et la protection environnementale.....	14
2.3.2. Le cas du Québec : la responsabilisation et le retrait de l'État sur la question de protection environnementale .....	18
2.3. Problématique .....	20
2.3.1. Problèmes.....	20
2.3.2. Question de recherche.....	21
2.3.3. La justification du sujet et la contribution théorique potentielle .....	23
3. Méthodologie .....	24
3.1. Une méthodologie mixte basée sur l'étude de cas .....	24
3.2. Les limites méthodologiques .....	26
4. Description des cas.....	28
4.1. Les procédures administratives en Chine .....	28
4.2. Le cas chinois : Trois Gorges et le processus de la prise de décision.....	32
4.2.2. Avant 1949 : essai et échec.....	34
4.2.3. Les années 1950-1970 : planification .....	34
4.2.4. Les années 1980 : Changjiang ! Changjiang! .....	37
4.2.5. Les années 1990 et 2000 : mise en œuvre.....	48
4.2.6. Après 2000 : institutionnalisation et internationalisation .....	49
4.3. La procédure administrative au Québec .....	50
4.4. Le cas québécois : la Romaine : la comparaison et les différentes phases .....	53
4.4.2. Avant 2004 : hydroélectricité au Québec.....	54

4.4.3. 2004 – 2008 : naissance du projet de la Romaine.....	56
4.4.4. 2008 – 2009 : évaluation du BAPE.....	60
4.4.5. 2009 – présent : mise en œuvre problématique ?.....	64
5. Evaluation de la participation publique dans le processus décisionnel du projet des Trois Gorges.....	69
5.1. Evaluation de la représentativité, la diversité et de l'indépendance des acteurs dans le projet des Trois Gorges.....	69
5.2. Evaluation de l'efficacité de la participation publique dans le projet des Trois Gorges.....	73
5.3 Evaluation de transparence de la participation publique dans le projet des Trois Gorges.....	75
5.4. Evaluation de l'output de participation publique dans le projet des Trois Gorges	77
5.5 Participation publique dans le cas des Trois Gorges de manière générale .....	82
6. Evaluation de la participation publique dans le processus décisionnel du projet de la Romaine .....	89
6.1. Evaluation de la représentativité, de la diversité et de l'indépendance des participants dans le projet de la Romaine .....	89
6.2. Evaluation de l'efficacité de la participation publique dans le projet de la Romaine .....	92
6.3. Evaluation de la transparence et de la participation publique dans le projet de la Romaine .....	94
6.4. Evaluation d'output de participation publique dans le projet de la Romaine .....	96
6.5. Participation publique dans le cas de la Romaine d'une manière générale .....	99
7. Discussion .....	104
7.1. Sources potentielles des problèmes liés à la participation publique aujourd'hui	104
7.2. Le rôle et la transférabilité des institutions choisies .....	106
7.3. Le développement institutionnel vers une meilleure participation publique ? ....	109
8. Conclusion.....	113
Bibliographie.....	116

## **Remerciements**

D'abord, je tiens à remercier mon directeur, Louis Simard, non seulement pour son dévouement dans la rédaction de ce projet, mais aussi pour sa patience et sa sollicitude tout au long de mes études en maîtrise, quand je suis loin de la maison. Merci aux deux évaluateurs d'avoir accepté de lire et de participer à cet exercice. Je vous en suis très reconnaissante.

J'aimerais aussi remercier les professeur.es du programme d'administration publique de l'École d'études politiques ainsi que le personnel administratif qui ont contribué à rendre cette expérience riche et stimulante.

J'aimerais enfin remercier mes parents et toute la famille qui me soutiennent de la Chine au Canada depuis toujours : ils écoutent le plus patiemment mes plaintes et applaudissent avec force mes efforts pour réussir.

.

## Résumé

Avec la prise de conscience graduelle de l'importance de la protection environnementale depuis les années 1970-1980, les gouvernements dans le monde tendent à être plus prudents dans la réalisation des projets d'infrastructure d'envergure, notamment les projets hydroélectriques. Par conséquent, de plus en plus les citoyens sont invités à participer au processus décisionnel. Cependant, cette participation subit souvent des critiques. Cette thèse a choisi le projet des Trois Gorges en Chine et le projet de la Romaine au Québec pour étudier en profondeur quel est le rôle joué par les institutions dans le déploiement de la participation publique et ses effets dans la prise de décision et la conduite des grands projets. En adoptant une approche néo-institutionnaliste, nous avons évalué la représentativité, l'efficacité, la transparence et l'effectivité de la participation publique à travers une revue de la littérature sur les différentes institutions et les deux projets.

Dans le cas des Trois Gorges, nous avons observé que la valorisation de la science (scientificité) a contribué à une meilleure participation tandis que le manque de liberté d'opinion et de prise de conscience de protection environnementale ont eu un impact négatif sur celle-ci. Les deux institutions participatives formelles choisies (la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC) et la Loi sur la protection environnementale) ont donné des effets mixtes. A l'opposé de la participation publique problématique en Chine, au Québec, la liberté d'opinion et l'engagement pour la protection environnementale des citoyens ont joué un rôle crucial pour assurer une saine participation. Le Bureau des audiences publique sur l'environnement (BAPE) et la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) ont aussi encadré et amélioré la participation publique au Québec malgré les possibilités de réforme. La gouvernance horizontale, comme institution axiologique, a cependant donné des effets mixtes sur la qualité de la participation. Par l'étude comparative de ces deux projets, la thèse a conclu qu'une saine participation publique doit se baser sur les institutions formelles et culturelles cohérentes. Inspirés par l'expérience québécoise, nous avons proposé une institution similaire au BAPE et un modèle de participation à la fois délibératif et agonistique pour les pays en développement

## **Introduction**

« Les mouvements de population contemporains ont été pour beaucoup une histoire d'eau », constate Green (2002, p.1). Non seulement la migration est toujours présente à notre époque, mais cette « histoire d'eau » peut remonter jusqu'en 2900 av. JC, avec les réalisations pharaoniques des Égyptiens (Comité français des barrages et réservoirs, 2013, p.2). Dès lors, les barrages sont souvent construits pour sauver des vies et éviter que se reproduisent des catastrophes naturelles comme les inondations, mais aussi pour générer l'électricité et valoriser cette ressource naturelle. En raison de l'important rôle joué par les barrages dans le développement économique et social, de nombreux pays vont développer de nombreux projets de barrages à l'époque industrielle. Au Canada, nous avons plus de 10 000 barrages aujourd'hui, dont 933 qui entrent dans la catégorie des « grands » barrages (Association canadienne des barrages, 2017).

Malgré les nombreux avantages reliés à la construction des barrages, avec le développement des connaissances et l'étude des effets de ces importantes infrastructures, plusieurs remettent en question le recours aux barrages ces dernières décennies. De plus en plus d'activistes écologiques prétendent que la construction de ceux-ci pourrait produire des impacts négatifs. Ces arguments se retrouvent notamment dans les débats autour du barrage de la région du Grand Canyon aux États-Unis dès les années 1960 (Fu, 2009, p.6). D'un côté, le flux bloqué par le barrage peut aggraver l'érosion territoriale dans les vallées ; de l'autre côté, la construction du réservoir produit une extraordinaire pression qui conduit potentiellement à des tremblements de terre (The Economist, 2003, p.9). Les impacts du barrage sont non seulement environnementaux tel que mentionné, mais aussi socioéconomiques. D'abord économiquement, la rentabilité d'un mégaprojet comme le barrage est souvent remise en question. En fait, ce type de projet tend à dépasser le budget original en moyenne de 30 % (Mertha et Lowry, 2006, p.5). Ensuite, le déménagement des habitants constitue un problème social. Dans le cas plus spécifique du Canada, cela se traduit souvent par des conflits avec les communautés autochtones. Le projet de la Romaine au Québec en est un bon exemple. Les risques liés à la construction du barrage expliquent partiellement pourquoi le nombre de nouveaux barrages a significativement diminué, bien que le potentiel des barrages intéressants et la part des rivières qui peuvent être détournées

ait diminué avec le temps. Au niveau international, on a observé une « décroissance de 75% en deux décennies » de la construction de barrages (Khagram, cité par Fu, 2009, p.7).

Pendant que les pays occidentaux mettent en place de moins en moins de barrages, les pays en développement développent les leurs après parfois de longues années d'attente. Ce décalage peut s'expliquer par les contraintes financières et le processus lent d'industrialisation qui demande plus de ressources. Dans les années 1990, plus du trois quarts des nouveaux barrages dans le monde ont été construits au tiers-monde (Fu, 2009, p.7). Le Barrage des Trois Gorges sur le fleuve Yangzi en Chine est un des plus contestés parmi eux. Il était un rêve non réalisé du père de la République de Chine, Sun Yat-sen, en 1919. Après avoir été débattu dans les années 1980, le projet de barrage a été officiellement lancé en 1992. Tout au long de la construction qui s'est terminée en 2006, il a suscité beaucoup de débats écologiques, politiques et sociaux, et notamment en ce qui concerne la question de l'intégration sociale des migrants du barrage à Shanghai. En 2008, avec le tremblement de terre catastrophique de Wenchuan, le Barrage des Trois Gorges a fait l'objet d'une grande couverture médiatique. Les médias ont soulevé un lien potentiel entre le tremblement de terre et le projet et un doute quant à la sécurité du barrage dans le futur en cas d'un nouveau séisme dans la région. Le doute a même été soulevé par un média officiel important du Parti communiste, Xinhuanet, qui a consacré plusieurs pages sur les risques potentiels du barrage (Li et Yang, 2013).

Les enjeux identifiés autour de la construction des grands barrages suscitent la controverse et d'importants conflits. Comment trouver des solutions pour concilier les intérêts et faire la lumière sur les risques liés à ces infrastructures stratégiques ? Est-il possible de développer des approches qui permettent de concerter les acteurs afin d'avoir une gestion plus harmonieuse de ceux-ci à l'échelle du territoire et des préoccupations régionales et nationales auxquelles ils souhaitent répondre ? Ces questionnements qui s'adressent aux gouvernements sont difficiles à traiter par l'administration publique bureaucratique traditionnelle. Par conséquent, le recours à la participation publique est une dimension de plus en plus importante de ce type de projets. La participation publique depuis les années 1960 dans les pays occidentaux a souvent été perçue comme pouvant permettre de prendre une décision plus légitime et efficace. Au Canada, et plus spécifiquement au Québec, nous

sommes déjà très familiers avec cette idée. Une série d'institutions et de dispositifs de participation publique ont été mis en place ces dernières décennies. Il y a, par exemple, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) créé en 1978 qui apparaît aujourd'hui comme « un des piliers de la démocratie participative » (Gauthier et Simard, 2017, p.129). Pourtant, la notion de participation publique semble encore exotique dans bien des endroits du monde, notamment en Chine. Dans le secteur de l'environnement, c'est à partir des années 1990 que le gouvernement chinois a considéré officiellement la prise en compte des attentes à l'égard de la participation publique (Xie et al., p.226). Le contexte chinois, caractérisé par ses propres institutions, est complètement différent de celui du Québec. Dans ces deux contextes très différents, nous nous intéressons à l'intégration des préoccupations des acteurs à travers la participation publique. Comment cette dernière peut se mettre en œuvre compte tenu de la différence des institutions en place ? Comment les institutions influencent-elles la participation et le résultat de la participation sur les décisions et les projets lors de la mise en œuvre des barrages comme ceux des Trois Gorges et de la Romaine?

Ces questions sont au cœur de la recherche que nous proposons de conduire. Nous allons partir des deux barrages, un en Chine et un autre au Québec, tenter de mesurer les effets de différentes institutions sur la participation publique et, ultimement, sur la prise de décision. Afin d'atteindre cet objectif, nous commençons par une revue de la littérature sur la participation publique et les institutions, suivie par la problématique et la présentation du cadre théorique. Le néo-institutionnalisme sociologique nous permettra d'examiner la relation entre la participation publique et les institutions. Les institutions retenues seront de trois ordres : les institutions procéduro-organisationnelles (les dispositifs institutionnels comme le Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement au Québec), formelles (les lois et les règles écrites) et les valeurs et idées. Ensuite, une présentation des méthodologies et des cas nous aidera à approfondir la compréhension du sujet. La présentation s'ensuivra par l'analyse de deux cas. Finalement, la thèse se terminera avec une discussion comparative et quelques remarques conclusives.

## **1. Revue de la littérature**

Pour débiter le travail de recherche, nous passons en revue dans un premier temps la définition de la participation publique, ainsi que les institutions et les conditions qui peuvent peser sur cette dernière. Ensuite, nous allons traiter les travaux de recherche tant de nature théorique qu'empirique pour nous situer dans le contexte des institutions principales en Chine et au Québec.

### **1.1. La participation publique : définition, avantages et problèmes**

Le sujet principal de notre thèse, la participation publique, est une notion vaste et souvent confondue avec d'autres termes en administration publique comme la démocratie délibérative, la participation délibérative ou la délibération. Il est donc nécessaire de la définir au début de la recherche.

La participation publique est devenue « un impératif de l'action publique » (Simard et Côté, 2010, p.5). La participation publique passe par un ensemble de procédures. Ces procédures ont l'objectif de consulter, d'inclure et d'informer le public pour « allow those affected by a decision to have an input into that decision » (Smith, 1983, cité par Rowe et Frewe, 2000, p.6). Malgré le grand nombre de définitions parallèles, il existe au moins une idée partagée pour toutes les versions de définitions : la participation publique « évoque l'idée d'une implication directe de la population dans des affaires publiques » (Contandriououlos, 2009, p.28). Selon la Banque Mondiale (2003) et Kahane et al. (2013), cette « population » comprend non seulement les citoyens ordinaires, mais aussi les groupes d'intérêt plus ou moins organisés.

Aujourd'hui, la participation publique est considérée comme une innovation démocratique qui nous aide à répondre « aux limites de la délégation politique et scientifique », mais aussi « à l'incertitude qui caractérise les sociétés complexes » (Callon et al., 2001, cité par Simard et Côté, 2010, p.5). La participation publique aurait plusieurs avantages ou vertus mais comporte aussi une part de risques reconnus dans la littérature.

Au plan théorique, divers chercheurs ont montré ses avantages. Blondiaux (2004) les résume dans une perspective idéaliste, c'est-à-dire, ce que la participation publique peut

idéalement produire pour l'action publique. D'abord, il s'agit d'une question d'efficacité. L'inclusion de différents acteurs au projet peut aider le gouvernement à élaborer des solutions alternatives, qui sont peut-être plus efficaces que les plans initiaux. La participation des groupes sociaux et des citoyens ordinaires offre non seulement de l'information nouvelle, mais aussi facilite l'accord entre eux. Par la création du phénomène consensuel, les citoyens acceptent plus facilement les décisions prises. O'Faircheallaigh (2009) partage ce point de vue avec Blondiaux. Selon lui, les différents groupes peuvent mieux coopérer quand ils obtiennent un consensus à travers le processus participatif. De plus, l'effet d'apprentissage est un autre avantage non négligeable qui découle de la participation publique. Cette dernière fait confronter les « savoirs savants et savoirs profanes » en faveur de l'égalité entre les experts et les citoyens ordinaires (Cohen et Fung, cité par Blondiaux, 2004, p.160). Par ce transfert de compétences, les « meilleurs citoyens » qui s'habituent à la participation publique sont formés en adoptant les « vertus civiques » de Tocqueville : les plus puissants peuvent être persuadés par les groupes relativement faibles s'ils ont de « bonnes raisons » (Blondiaux, 2004 ; Michels, 2011, p.279).

Selon cet idéal théorique, nous étudions la participation publique parce qu'elle aurait le potentiel de proposer une solution, un remède à la gouvernance moderne et la rendre plus démocratique. C'est la raison pour laquelle le sujet nous intéresse. Cependant, aucune théorie n'est parfaite ; la participation publique, comme une pratique de l'action publique, rencontre plusieurs problèmes au plan opérationnel. Parmi les critiques identifiées dans la littérature, nous retenons deux facteurs plus problématiques : la nature de l'environnement de participation et les participants. Dans un premier temps, l'environnement politique est différent d'un idéal théorique. L'environnement politique ne produit pas l'égalité des acteurs. Il est donc souvent inévitable de se retrouver dans un contexte de domination, où certains groupes essaient d'en contrôler d'autres au lieu de trouver un consensus. Cette domination se réalise souvent par le compromis et la négligence à l'égard des intérêts des groupes marginaux (Blondiaux, 2008, p.136-137). Cet environnement politique est caractérisé par la distribution inéquitable des ressources. Cette inégalité entre différents groupes renforce l'exclusion des groupes marginalisés (Blondiaux, 2004, p.162 ; Sanders, 1997, p.349). Dans un second lieu, les citoyens au départ ne peuvent pas agir comme la théorie les présente. Comme l'indique Sanders (1997, p.349) : « certains Américains sont

plus faciles à persuader que d'autres », la différence d'éducation, de profession, de champ d'intérêts et de personnalité peuvent tous avoir une influence importante sur la participation et son résultat. Si un citoyen est timide par nature, il a moins de chance de participer et de défendre ses propres intérêts. Bref, la participation publique exige des ressources et compétences que l'ensemble des individus ne détiennent pas nécessairement. Certains sont plus démunis que d'autres.

Tous ces inconvénients nous obligent à repenser et à réévaluer la participation dans des contextes différenciés par différentes institutions. Plusieurs auteurs (Blondiaux, 2004 ; O'Faircheallaigh, 2010 ; Tang et al., 2005) soulignent un enjeu spécifique aux institutions : celui de la manipulation symbolique de la participation publique. Sans institutions développées et appropriées, le gouvernement peut utiliser les dispositifs participatifs (sondage, entrevue, forum, audience...) comme un « habillage de décisions déjà prises » (Blondiaux, 2004, p.162). Dans ce cas-là, la participation publique de caractère « stratégique » ne donne aucun effet sur la décision finale car en fait cette dernière est déjà prise. Par conséquent, nous nous intéressons aux institutions, un des éléments-clés d'une véritable participation publique.

## 1.2. La qualification de la participation publique

Alors, qu'est-ce qu'une « véritable » participation publique ? Comment les intérêts des participants sont entendus et considérés ? Afin de pouvoir qualifier la participation publique, nous établissons une grille d'évaluation inspirée de plusieurs auteurs, notamment de Callon et al. (2001), Rowe et Frewe (2000) et Michels (2011). Nous séparons ces critères en deux catégories distinctes : intensité et mise en œuvre. Cette première catégorie des critères étudie l'intensité de la participation du public. Ce type de critère concerne souvent les procédures dialogiques (Callon et al., 2001, p.215). Les critères de mise en œuvre mettent en question le rôle joué par les institutions dans la mise en œuvre de la participation publique.

### 1.2.1. Critères d'intensité

Avant tout, il s'agit de la question de l'inclusion. Avant de mettre en œuvre la participation publique, il faut identifier les participants. Ce critère est traduit par l'*ouverture* chez Callon

et ses collègues (2001). Selon ces derniers, deux facteurs doivent être pris en considération : le degré de diversité et de représentativité des groupes consultés. Dans un premier temps, le lien entre le problème et les groupes participants doit être évident et l'invitation de quelques élites à la participation n'est pas suffisamment représentatif (Rowe et Frewe, 2000, p.12). Enfin, l'inclusion des participants soulève un risque de dépendance. Le degré d'indépendance des groupes vis-à-vis des groupes d'action constitués est un autre facteur important à évaluer (Callon et al., 2001 ; Rowe et Frewe, 2000, p.13).

Souvent, nous attendons une influence directe de la participation publique sur la décision. Selon Michels (2011), la participation publique doit « permettre aux citoyens d'intervenir dans le processus décisionnel », mais aussi « contribuer à inclure les citoyens dans le processus politique » (p.280). Il s'agit de deux questions essentielles : celle du moment d'intervention et de l'utilisation de l'output de la participation. D'un côté, nous aimerions savoir si la participation publique apparaît à une phase convenable du projet (définition du problème, analyse du contexte, élaboration des solutions...). Par exemple, il est plus pertinent d'avoir la participation publique quand il s'agit de l'évaluation des risques psychologiques et sociaux (Rowe et Frewe, 2000, p.14). De l'autre côté, nous devons être capables de suivre le changement effectué sous l'influence de la participation publique. Ce critère d'évaluation fait la différence entre une « manipulation symbolique » qui sert exclusivement à légitimer une décision déjà prise et une véritable participation publique. Pour mesurer les effets sur la décision, le document gouvernemental qui s'y rapporte et la couverture médiatique sur les changements faits après la participation seront pris en compte (Rowe et Frewe, 2000, p.15).

### 1.2.2. Critères de mise en œuvre

Ensuite, la transparence est un autre critère essentiel pour la participation publique. D'abord, nous nous attendons à étudier la clarté des règles et de l'organisation. La définition claire des conditions de participation n'augmente pas simplement la crédibilité, mais aussi milite en faveur de la compréhension mutuelle. Les participants doivent avoir une connaissance du processus de participation et de la prise de décision et du lien entre les deux (*ibid.*, p. 16). En plus, comme l'indiquent Callon et ses collègues (2001), le critère de transparence ne s'applique pas qu'aux procédures elles-mêmes, mais aussi « à la

manière dont elles structurent et organisent l'espace public » (Callon et al., 2001, p. 222). Nous nous demandons si les institutions (organisations responsables, procédures et lois) concernées permettent l'accès des citoyens à l'information nécessaire, à la participation et à la décision.

Finalement, l'efficacité est la question incontournable de la gouvernance démocratique d'aujourd'hui. Nous nous intéressons aussi à la qualité des discussions produites par ces dispositifs. Est-ce qu'ils favorisent les réflexions individuelles et collectives ? Est-ce qu'ils contribueraient au développement des institutions ? Les dispositifs produisent-ils des effets réflexifs au-delà des projets concernés (Michels, 2011 ; Rowe et Frewe, 2000)

À ces quatre critères, nous ajoutons un dernier en faisant un lien entre les deux catégories. Il vise la dimension comparative de notre travail : la transférabilité de la participation publique. Comme le font Bherer, Gauthier et Simard (2017) pour étudier l'institutionnalisation de la participation publique en France, au Québec et aux États-Unis, la transférabilité nous permet d'étudier l'existence ou non d'une forme de participation publique plus ou moins « universelle » et d'analyser la possibilité de la reproduction d'innovation démocratique dans un contexte donné en présence d'autres institutions.

### 1.3. La participation publique et les institutions : délibérative ou agonistique ?

Telle que présentée ci-dessus, il n'est pas facile d'avoir une « véritable » participation publique. Il existe, bien évidemment, les conditions sociales et politiques pour éviter de tomber dans les pièges que nous avons vus dans la section 2.1. Une condition importante de réussite est de construire un contre-pouvoir pour neutraliser le pouvoir des acteurs sociaux dominants (Fung et Wright, 2003). Ce contre-pouvoir pourrait prendre deux formes différentes, qui se construisent par différentes institutions. Elles ont pour objectif le « renforcement des pouvoirs des acteurs les plus fragiles, par l'exercice effectif de la participation » (Fung et Wright, 2003, cité par Blondiaux, 2008, p.141).

D'une part, la forme délibérative est définie par « an unconstrained exchange of arguments that involves practical reasoning and always potentially leads to a transformation of preferences » (Cooke, 2000, p.948, cité par Papadopoulos, p.147, 2004). Cette forme

délibérative semble un modèle idéaliste de la participation publique parce qu'elle exige la rationalité des acteurs, la réciprocité des arguments, l'impartialité des participants qui mettent de côté les préjugés et l'universalité de l'accord final (Blondiaux, 2008, p.136). Selon Smith (2009), les partisans de la démocratie délibérative cherchent à comprendre comment les décisions ont été prises à travers les processus de discussion, de justification et de délibération (p.5) en plus de l'idée de l'inclusion et de l'implication.

D'autre part, l'idée de contre-pouvoir s'exprime souvent de façon plus « confrontationnelle » et conflictuelle. Par exemple, les groupes sociaux peuvent se défendre par l'usage de menace et de mobilisation (Fung et Wright, 2003, p.51). Il s'agit, dans ce cas-là, des confrontations et des affrontements qui peuvent aussi être physiques. Ces confrontations s'expriment par les mobilisations dans la rue, les actions en justice et les interventions dans les médias (Blondiaux, 2008, p. 143). Dans certains cas, nous pouvons passer d'une phase agonistique à délibérative. Comme le souligne Young (cité par Blondiaux, 2008, p.141), « parfois seule l'intensité de l'opposition peut abattre les barrières du *statu quo* ». Pour donner un exemple, le leader d'un mouvement social peut décider de participer à la délibération après que le gouvernement reconnaisse le problème (Levine et Nierras, 2007, p.11).

Cependant, est-ce que ce passage est toujours possible ? Ou bien, comme le demande Blondiaux (2008), dans quelle mesure cette participation ne vise-t-elle pas au contraire « à canaliser sinon à éradiquer les conflits » malgré nos meilleurs vœux (Blondiaux, 2008, p.133) ? La clé pour répondre à cette question passe par les institutions.

Dans un premier temps, certains auteurs insistent sur l'influence institutionnelle sur la forme de participation. Selon Fung et Wright (2003, p.52), un contexte institutionnel vertical et centralisé conduit souvent à un processus décisionnel agonistique. Par contre, la structure de gouvernance caractérisée par les institutions horizontales, décentralisées et favorables à délibération introduit souvent à la participation délibérative.

Ensuite, nous reconnaissons deux risques institutionnels qui menacent la participation publique d'aujourd'hui, dont le premier est le processus de standardisation à l'échelle internationale (Blondiaux, 2008, p.138). Effectivement, cette standardisation, traduite par les dispositifs participatifs codifiés, tend à produire des exercices de participation

« totalement artificiels, détachés » du contexte institutionnel réel (Blondiaux, 2008, p.139). Ces dispositifs visent tous, ou en grande majorité, à prévenir et à réduire les conflits sociaux possibles, au lieu de trouver une solution et une réponse consensuelle adaptée. En plus, l'institutionnalisation de la participation publique, surtout sous forme délibérative, se présente parfois comme une ambivalence de l'expression démocratique. En fait, les groupes sociaux puissants peuvent reproduire les institutions en faveur de leurs intérêts et renforcer la légitimité de leur pouvoir (Blondiaux, 2008, p.145-146).

Au bout du compte, quand ces auteurs mettent l'accent sur le rôle des institutions en étudiant la participation publique, de quoi parlent-ils ? Quelles sont ces institutions ? Nous essayons de clarifier ces questions dans la partie suivante en adoptant une approche néo-institutionnaliste.

## **2. Cadre théorique**

Nous avons reconnu, dans le chapitre précédent, le lien entre les institutions et la participation publique. Dans ce chapitre, nous portons une paire de lunettes du néo-institutionnalisme sociologique pour mieux comprendre ce lien. Nous allons voir pourquoi cette approche est pertinente pour les cas que nous avons choisis dans leur contexte donné.

### **2.1. Le néo-institutionnalisme sociologique**

La définition de la participation publique demande une étude du « public », de plusieurs groupes qui participent. Au lieu de nous concentrer sur le comportement individuel, nous nous intéressons ici plus à la structure sociale qui « détermine et dépasse » les individus (Hervier, 2010, p.376). Huaut et Leca (2009) ont aussi montré que le processus d'institutionnalisation se traduit par des « pratiques, des outils et des modèles institutionnalisés (qui) acquièrent une forme de pouvoir et modèlent les actions » (Huaut et Leca, 2009, p.133). Ceci dit, les institutions n'influencent pas seulement les individus et les groupes, mais cadrent les processus et les façons de faire. En adoptant cette vue macro, nous avons recours au néo-institutionnalisme.

Parmi les travaux théoriques, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes » de Hall et Taylor (1997) nous aident à saisir les nuances et les particularités de ces

approches. Les deux auteurs ont identifié trois courants du néo-institutionnalisme : historique, choix rationnel et sociologique. Parmi ces trois perspectives, la dernière nous intéresse davantage. En fait, elle est dite « sociologique » notamment parce qu'elle est inspirée de la théorie des organisations, dans le sens que certaines procédures sont adoptées non seulement pour la raison d'efficacité, mais pour des raisons culturelles. Selon Hall et Taylor, le néo-institutionnalisme sociologique se démarque par trois caractéristiques principales. D'abord, les explications institutionnelles peuvent aussi être des explications culturelles ; ensuite, l'objectif de l'institution n'est pas purement matériel ; enfin, l'institution change quand le consensus change (Hall et Taylor, 1997, p.482-485).

Nous avons choisi le néo-institutionnalisme sociologique pour trois raisons. Dans un premier temps, cette approche nous donne une définition plus globale de l'institution. Elle construit un lien entre deux types d'explications souvent « dissociées en science politique », les explications institutionnelles et les explications culturelles avec succès (Hervier, 2010, p.380). La prise en compte de l'aspect culturel est importante quand nous analysons les cas dans un contexte complètement différents comme le nôtre. Dans le cas de notre recherche, la culture et les valeurs sous-entendues de la société chinoise sont très différentes de celles en place au Québec. Par conséquent, nous pouvons justifier les comportements et les décisions qui semblent totalement incompréhensibles pour les québécois, mais que sont naturels et normaux pour les Chinois.

Dans un deuxième temps, à l'encontre du néo-institutionnalisme historique, le néo-institutionnalisme sociologique nous permet d'étudier et d'expliquer le changement. En fait, les institutions changent parce qu'elles ne sont plus légitimes. Cette vision évolutive nous permet de suivre un cas qui dure longtemps et se divise en plusieurs phases comme celui des Trois Gorges.

Finalement, cette approche nous aide à comprendre deux questions essentielles pour notre recherche : comment les institutions influencent la participation publique ? Comment les pratiques institutionnelles se diffusent-elles d'un contexte particulier à un autre ?

Le néo-institutionnalisme sociologique nous trace les pistes vers la réponse. D'abord, comme nous l'avons mentionné plus haut, un obstacle à une véritable participation publique est l'inégalité des ressources entre les différents acteurs qui participent. Selon le

néo-institutionnalisme sociologique, ce sont les institutions qui déterminent « où, quand, comment et par qui les ressources sont utilisables » (Hervier, 2010, p.377). Effectivement, les différences dans les institutions peuvent conduire à l'atténuation de cette inégalité dans certains cas, mais aussi à l'aggravation de la situation quand la construction est en faveur des groupes sociaux dominants. Selon ce dernier scénario, nous tomberions ainsi dans l'un des pièges de la « fausse » participation : les plus puissants prennent la parole et la voix des faibles reste négligée.

Ensuite, selon le néo-institutionnalisme sociologique, le processus d'institutionnalisation est un processus de construction ce qui est considéré évident (Hervier, 2010, p.377-378). Quand il s'agit d'étudier les pratiques participatives dans le contexte chinois, ce processus d'institutionnalisation est hyper important parce qu'il soulève souvent le risque de la « non-conformité sociale des modèles institutionnels (structurels) importés » (Gazibo, 2002, p.149). Nous serons donc capables de voir comment les pratiques participatives se sont légitimées (ou pas) dans le contexte institutionnel chinois.

## 2.2. Le concept d'institution

En adoptant le néo-institutionnalisme sociologique, nous sommes finalement capables de définir le concept d'institution que nous avons déjà mentionné plusieurs fois. Hall et Taylor ont défini l'institution comme « non seulement les règles, procédures ou normes formelles, mais les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les 'cadres de signification' guidant l'action humaine » (1997, p.482). Elle est un choix rationnel et culturel qui satisfait le mieux les intérêts, mais aussi le plus approprié (March et Olsen, 1989, cité par Hervier, 2010, p.375). Selon cette définition classique, nous identifions trois types d'institutions à analyser : les institutions procéduro-organisationnelles, légales et culturelles. D'abord, le premier type d'institutions est le plus facile à comprendre car il représente les structures formelles (organisationnelles/procédurales). Selon March et Olsen (1989), l'institution induit la routinisation et l'intériorisation des normes. Pour mesurer l'influence et les effets sur ce processus d'intériorisation, nous nous intéressons donc particulièrement à la naissance et à la reproduction de ces institutions que nous allons définir en détails dans la section suivante. C'est pourquoi dans les deux cas d'études, nous choisissons les institutions de

participation publique principales des deux contextes (provinces) : la CCPPC en Chine et le BAPE au Québec.

Ensuite, les institutions légales occupent une place assez importante dans la recherche parce qu'elles font la différence entre les normes formelles et non formelles. Encore une fois, Gazibo (2002) nous rappelle la possibilité d'incohérence entre les lois, les règles officielles et les idées, les valeurs sociales. Dans les deux cas étudiés, nous nous concentrons sur les lois environnementales importantes aux deux pays.

Enfin, les institutions culturelles prennent les formes des « normes sociales, symboles et idées » (Gazibo, 2002, p.140-141). D'une part, ce sont ces valeurs sociales qui légitiment et produisent les deux types d'institutions du point de vue néo-institutionnaliste sociologique. Si les citoyens les jugent non légitimes, les institutions procéduro-organisationnelles se trouvent dans la difficulté d'avoir une « véritable » influence (Di Maggio et Powell, 1997, p.128). D'autre part, les groupes qui participent et qui sont puissants peuvent construire les institutions formelles en leur faveur par le renforcement de la légitimité culturelle. Pour ce faire, ces institutions peuvent avoir plusieurs fonctions telles que la propagande et le contrôle de la publication. Par exemple, dans les pays en développement qui manquent de tradition démocratique, le gouvernement peut contrôler la parole par l'interdiction de certaines publications. Dans ce cas-là, le statu quo culturel est souvent considéré comme l'obstruction majeure au processus de démocratisation (Gazibo, 2002, p.157) lorsque nous essayons de transférer les pratiques des pays développés. En réalité, les citoyens dans ce pays ne reconnaissent pas la nécessité de ces pratiques, et ces essais de démocratisation deviennent simplement des « mécanismes mimétiques » (Huault et Leca, 2009, p.134). Le cas d'une confrontation entre un État très centralisé et une gouvernance occidentale décentralisée et participative est bien illustré par le projet Cité durable en Tunisie (Barthel, 2008)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans le cas du projet de Cité durable à Tunis, l'auteur observe une tentative pour "déhiérarchiser les relations entre les acteurs et de construire une scène de négociation" par l'invitation des personnes politico-administratives, techniques et commerciales à la délibération et la délégation du pouvoir à la municipalité (Barthel, 2008, p.32). Cependant, cet effort a échoué pour plusieurs raisons : l'autonomie décisionnelle très limitée des cadres de la municipalité et le manque de volonté de participation de la société civile. En plus, les autorités centrales, qui ont peur de perdre leur pouvoir, ont fait une "résistance passive" par rapport au développement par le bas du projet.

### 3.3. Le contexte et les institutions chinoises et québécoises

Avant de passer directement aux institutions concrètes en Chine et au Québec, nous cherchons à nous situer dans le contexte politique et culturel spécifique où ces institutions se trouvent. Ces dernières définissent ensemble à leur tour le contexte de la participation publique dans les deux cas étudiés.

2.3.1. Le cas de la Chine : le double dilemme entre l'autorité et la démocratie, le développement économique et la protection environnementale

Pour mieux décrire le contexte chinois, nous reprenons ici les mots-clés de Côté (2011, p.1-2) : le système de Parti-unique, la démographie et le coût de la participation, la croissance économique, le rôle « inexistant » de la société civile. Selon elle, ces quatre mots résument les particularités de l'étude chinoise.

D'abord, le système politique de Parti-unique fait de la Chine un pays où « le Parti (communiste) est l'État » (Côté, 2011, p.3). Selon Lieberthal et Oksenberg (1988, p.36, cité par Côté, 2011, p.2), le gouvernement central et les dirigeants du Parti communiste chinois (PCC) sont « généralement les mêmes acteurs ». Ces derniers sont élus par le Congrès national du PCC tous les cinq ans et forment ensemble le Comité central du parti, qui est l'institution de décision principale du parti. Parallèlement, l'Assemblée nationale populaire (ANP) a lieu aussi tous les cinq ans, durant la même période que le Congrès national du parti. L'ANP est la principale institution législative en Chine. Elle est aussi responsable de déterminer les neuf membres du Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire, qui sont principalement les mêmes que ceux du Congrès national du parti (Tang, 2005, p.14-16).

Malgré le contrôle du pouvoir du PCC, il existe néanmoins d'autres partis politiques en Chine. Ils agissent dans la vie politique en Chine à travers la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC), qui est considérée comme « primary institution whereby public voices and proposals can be directed at the state, constituting a vital yet under-explored part of the CCP's inclusive regime institutions » (Yu, 2015, p.428). Selon la description du gouvernement chinois du livre blanc de la République populaire de Chine

de 2001, “ the consultation of all sections of society must be carried out in full before any major political decision can be made” (Gouvernement de la Chine, 2001). Elle est composée par, d’une part, les membres de la Comité central du parti communiste, d’autre part, par les huit partis politiques non communistes en Chine, les représentants des ONG et des communautés locales et minoritaires (Gouvernement de la Chine, 2001). Ces membres pratiquent la délibération essentiellement à travers les forums. Ces forums se séparent souvent en deux parties. D’abord, les propositions de délégués de la CCPPC sont formées en collaboration avec les professionnels dans le secteur spécifique (comme dans le cas du barrage des Trois Gorges); ensuite, les propositions seront discutées et adoptées par la CCPPC aussi à travers une discussion délibérative. Pour simplifier la recherche, quand il est question des membres de la CCPPC dans ce travail, nous référons spécifiquement aux membres du comité national de la CCPPC sans note spéciale (Yu, 2015, p.445).

La CCPPC est la première institution à analyser dans notre recherche. Puisqu’elle est l’institution principale de la participation publique en Chine. Nous allons voir comment les propositions des délégués sont rédigées et comment elles contribuent à la décision finale. Nous devons prendre en compte les problèmes institutionnels de la CCPPC. Par exemple, le manque d’appui législatif et la définition claire du rôle de la CCPPC est souligné par Fan et Wang (2001). Cette « flexibilité » par les décrets politiques du parti limite par conséquent l’influence des propositions de la CCPPC ; le pouvoir des délégués n’est pas encore protégé par la Constitution.

Au niveau législatif, les lois qui encadrent la protection environnementale en Chine sont considérées aussi comme une institution. En Chine, il s’agit essentiellement de la loi sur la protection environnementale et sur l’Evaluation environnementale (dont la première a été adoptée en 1979 et la seconde en 2003, Xie et al., 2014, p.226), mais aussi d’autres règles ou régulation politique par rapport à l’étude d’impact environnemental. C’est dans le cadre de ces lois et règles que les citoyens chinois ont le droit de participer plus ou moins dans le processus décisionnel des grands projets d’infrastructure.

Ensuite, la démographie de la Chine est caractérisée par sa grande population et le niveau d’éducation est relativement bas. En 1990, seulement 12 millions de personnes avaient fait

des études supérieures, soit 1.9 % de la population totale. En 2000, ce nombre a augmenté à 44 millions (4.6 % de la population, Tang, 2005, p.162). Dans une perspective comparative, selon l'OCDE, ce pourcentage était de 46 % au Canada en 1996 (OCDE, 2000, p.96). Le niveau d'éducation de la population chinoise se traduit par des difficultés supplémentaires à l'égard de la participation publique, en particulier quant à la rationalité des arguments et des coûts d'organisation en général.

La situation semble s'être atténuée après la réforme socio-économique de 1978. La Chine moderne après 1978 se caractérise par la vitesse de croissance économique et la naissance de nouvelles valeurs. Comme un point tournant du développement de la Chine, la réforme socio-économique de 1978 accélère grandement le processus de modernisation et d'industrialisation en Chine. Cette réforme comprend évidemment l'ouverture économique au marché international, la privatisation des entreprises et l'introduction de l'idée du droit de propriété, mais aussi la rationalisation du système gouvernemental et le changement idéologique (Tang, 2005, p.20-22).

Ces derniers éléments sont étudiés par notre recherche. Nous pouvons identifier trois valeurs comme institutions culturelles : scientificité de la prise de décision, rôle de la société civile et finalement la protection environnementale.

Dans un premier temps, la prise de décision après 1978 en Chine s'est inspirée profondément par les idées bureaucratiques de Max Weber. Au lieu de chercher les arguments idéologiques maoïstes, les fonctionnaires et les experts ont mis plus l'accent sur la science elle-même (Boland, 1998, p.25). Malgré l'importante persistance de l'orientation politique, les années 1970 sont marquées par la montée de la science administrative en Chine. Boland (1998) parle même de la « Renaissance des idées démocratiques » qui a fait appel à l'esprit du mouvement du 4 Mai 1919 (p. 29). Durant ce mouvement, les jeunes chinois ont mis en place pour la première fois dans l'histoire de la Chine les notions de la démocratie et de la science. Pourtant, ces deux termes sont restés longtemps oubliés pendant la Révolution culturelle, jusqu'à la réforme de 1978. La remise à l'agenda de la scientificité est importante comme institution culturelle parce qu'elle reflète une tendance sociale pour la recherche de rationalité, d'efficacité et la dépolitisation administrative.

Comme le précise le président chinois à l'époque, Xiaoping Deng: "Whether the cat is black or white, it's a good cat if it catches mice" (Tang, 2005, p.169).

Cependant, la société civile ne s'est pas construite en un jour. La faiblesse de l'action de cette dernière en Chine est un phénomène qui persiste longtemps après la réforme de 1978 malgré la croissance économique significative. D'abord, le travail de Xie et ses collègues (2014) nous permet de voir la perception de la population chinoise concernant la participation publique. Dans le secteur des infrastructures, la participation publique est utilisée pour l'évaluation et la surveillance. Sa forme reste basique, sous la forme la moins développée, essentiellement de l'information à sens unique par la communication publique (annonces publiques) et la publication des rapports gouvernementaux (Xie et al., 2014, p.230-232). De façon plus générale, la littérature met l'accent souvent sur la « culture autoritaire » en Chine qui se caractérise par les valeurs nationalistes, patriotiques et hiérarchiques (Côté, 2011 ; Fu, 2009 ; Yu, 2015). Cette culture peut conduire à un régime « d'autorité délibérative » beaucoup étudiée ces dernières années (He et Warren, 2017 ; Jiang, 2011 ; Yu, 2015). Dans ce cas-là, le gouvernement peut utiliser les dispositifs délibératifs pour prendre la décision comme un « trade-off » du régime démocratique électoral. Il s'agit ici du premier dilemme du cas de la Chine : d'un côté, l'autorité délibérative est un progrès démocratique parce que le gouvernement (autoritaire) chinois reconnaît au moins la nécessité de la participation publique et de la décentralisation du pouvoir ; de l'autre côté, ce phénomène montre le manque d'intérêt du gouvernement chinois pour une véritable démocratisation institutionnelle. Ce manque d'intérêt peut résulter en une participation publique purement stratégique face à la pression internationale et locale (He et Warren, 2017).

En plus, la protection environnementale est la dernière valeur à analyser. En Chine, nous nous retrouvons devant le deuxième dilemme entre la croissance économique et la protection de l'environnement. Malgré la similarité des problèmes environnementaux présents au sein des autres pays (inondation, érosion des sols, déforestation, smog et pluies acides), le développement durable est un nouveau sujet en Chine. À l'époque de la réforme économique de 1978, la protection environnementale est un besoin secondaire derrière la croissance économique. Cette dernière dépend surtout des industries polluantes en Chine.

La protection environnementale s'est développée seulement après 1995, quand le gouvernement chinois a annoncé le développement durable comme une stratégie principale de l'État au 21<sup>e</sup> siècle (Côté, 2011).

2.3.2. Le cas du Québec : la responsabilisation et le retrait de l'Etat sur la question de la protection environnementale

En comparaison avec la Chine, le processus d'institutionnalisation et le changement culturel dans le secteur de l'environnement sont plus faciles à suivre. Plusieurs auteurs nous permettent d'analyser l'évolution institutionnelle sur la question environnementale.

En ce qui concerne la perception de la protection environnementale, la société québécoise a « pris conscience » de la question lors des décennies 1960 et 1970 par les tous premiers mouvements écologistes (Reeves-Latour et Audet, 2017), huit ans plus tôt que la réforme économique en Chine (qui encourage le développement des industries polluantes) (Audet, 2017, p.22). Depuis les années 1980, les courants écologistes québécois essaient toujours de trouver la racine du problème en réfléchissant sur la relation entre l'environnement et le capitalisme, l'égalité et la société humaine dans l'ensemble. Si nous disons que ce premier courant demande à l'État d'agir à travers les institutions concrètes, les deux derniers courants (celui de l'égalité et de la société humaine) font appel cependant à une logique « plus inclusive, où les citoyens, les groupes environnementaux, les entreprises et mêmes les partenaires internationaux du Québec contribuent au processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques » (Chaloux, 2017, p.10-11).

Les chercheurs retrouvent cette dichotomie dans différentes institutions au Québec. Quand il s'agit des structures formelles, nous devons d'abord comprendre la spécialité du contexte canadien par rapport au chinois : le partage de compétences entre le gouvernement provincial et fédéral. Mayrand et Collin (2017) soulignent que « le gouvernement fédéral possède plusieurs compétences constitutionnelles pouvant être directement ou indirectement rattachées aux questions environnementales » (p.79) tout comme le gouvernement québécois. Premièrement, au niveau fédéral, il y a le cadre législatif de la Loi canadienne sur la protection environnementale (LCPE) et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Cette dernière prévoit la participation publique dans le

secteur de l'environnement. Au niveau provincial, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) joue un rôle important, qui prend en charge l'évaluation environnementale et la participation publique, et qui encadre le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Comme l'institution principale de participation publique au Québec dans le secteur de l'environnement, le BAPE cherche à avoir une influence substantielle (« impacts environnementaux ») et processuelle (« accès à l'information et processus décisionnel ») (Gauthier et Simard, 2017, p.134) en mettant de plus d'accent sur le rôle des acteurs sociaux et via un modèle plus inclusif (Chaloux, 2017, p.10). Il est devenu « une plate-forme d'importance pour diffuser et rendre accessible l'information, l'objectif étant d'assurer la satisfaction d'un public toujours plus sensible aux questions environnementales et requérant davantage d'audiences publiques » (Gauthier et Simard, 2011, cité par Côté et Lalonde, 2017, p.124-125). Cependant, son influence est considérée comme restreinte à cause de son intervention tardive dans le processus décisionnel (Côté et Lalonde, 2017, p.125).

De l'autre côté, d'un point de vue culturel, les différentes idées sont portées par les activistes des « mouvements verts ». Des plus professionnels et organisés (les ONG conversationnistes et environmentalistes) aux citoyens ordinaires, ils interrogent et résistent aux décisions politiques (Reeves-Latour et Audet, 2017), nous observons la sensibilité de la question environnementale dans la société civile québécoise. Parallèlement, cette sensibilisation est accompagnée des « tendances idéologiques » pour un retrait de l'État (Tremblay-Racicot et Mercier, 2017, p.110). Ici, nous observons « évidemment » un État-nation au sein de la société québécoise. En fait, le gouvernement québécois a décidé d'agir de plus en plus « par l'intermédiaire d'autres acteurs » (Tremblay-Racicot et Mercier, 2017, p.110). Cette tendance à la décentralisation se traduit par la montée des valeurs de participation publique, par les revendications des communautés locales et de regroupements citoyens (Côté et Lalonde, 2017, p.123). Ces derniers ont exprimé, surtout après 1995, leur manque de confiance envers l'État pour surmonter les défis environnementaux. Pour mieux comparer avec les institutions chinoises, nous ajoutons ici la *société civile et la liberté d'opinion politique* comme une troisième institution. Contrairement au cas chinois, la société civile est très engagée dans les activités et les mouvements sociaux, en particulier écologistes. Par exemple, selon

Statistiques Canada, 7% des Québécois ont participé au mouvement vert en 2012 (Tessier, Guay et Dostie-Goulet, 2017, p.56).

Afin de mieux visualiser le choix des institutions, nous illustrons chaque type d'institutions à étudier dans le Tableau 2.

Tableau 2 - Les institutions chinoises et québécoises à analyser

Institutions	Chine	Québec
<b>Procédure-organisationnelles</b>	CCPPC	BAPE
<b>Légales</b>	Loi de l'Évaluation environnementale	LQE
<b>Idées/valeurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Scientificité</li> <li>- Culture politique et liberté d'opinion</li> <li>- Protection environnementale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontalité de la gestion environnementale et inclusion des acteurs sociaux</li> <li>- Culture politique et liberté d'opinion</li> <li>- Protection environnementale</li> </ul>

### 2.3. Problématique

#### 2.3.1. Problèmes

Comme nous l'avons vu dans la revue de la littérature, de nombreux chercheurs ont étudié la participation publique ou le cas du Barrage des Trois Gorges, mais rarement à travers une paire de lunettes institutionnalistes.

C'est pourquoi dans notre recherche, nous posons la problématique autour de deux problèmes centraux : les institutions et les effets. Dans un premier temps, nous avons déjà défini et identifié les institutions qui caractérisent le contexte de participation publique dans la partie précédente dans le cadre du néo-institutionnalisme sociologique (voir le Tableau

2). Il s'agit surtout des institutions qui ont contribué plus ou moins à la participation publique et ses effets sur la décision du projet lui-même.

Ensuite, nous nous concentrons sur les effets des institutions sur la participation publique. Comme nous l'avons déjà vu, les différentes institutions ont joué un rôle important dans la planification et la mise en œuvre de deux différents projets du barrage. Nous cherchons à savoir si elles ont favorisé une véritable participation publique telle que définie dans la section 1.2., et si oui, comment elles ont contribué à son déploiement et son output.

Au fond, derrière ce problème principal, nous cherchons à profiter des mégaprojets en Chine et au Canada, comme deux occasions pour évaluer et comparer la participation publique dans ces deux pays avec trois niveaux différents d'institutions : structures formelles et organisationnelles, lois et valeurs sociales. Nous ne nous limitons pas à un cas isolé. Ultiment, nous essayons d'étudier la pertinence et l'aspect universel de la participation publique dans les contextes différents, définis par les institutions différenciées. Nous nous posons la question : dans quelle mesure les expériences québécoises de participation peuvent-elles servir au cas chinois ? Et les expériences chinoises peuvent-elles contribuer à d'autres cas du côté des pays en développement ? À travers cette confrontation de deux sociétés, nous avons l'opportunité de découvrir un chemin pour parvenir à améliorer et perfectionner le système existant, vers une participation ouverte, efficace et démocratique. Nous essayons donc de fournir une solution complémentaire à la démocratie représentative pour répondre aux problèmes de l'administration publique en bonifiant la démocratie participative. L'étude et la mise en pratique d'une meilleure participation favoriserait l'administration publique non seulement par la légitimité qu'elle a eue par nature, mais aussi l'efficacité et l'efficience face aux enjeux de plus en plus complexes de la société d'aujourd'hui, les mégaprojets par exemple.

### 2.3.2. Question de recherche

Nous pouvons donc poser la question : « Quel est le rôle joué par les institutions dans le déploiement de la participation publique et ses effets dans la prise de décision et de la conduite des grands projets ? ».

Cette question est conforme aux trois critères posés par Campenhoudt et Quivy (2011). D'abord, elle est claire parce qu'elle comprend presque tous les concepts que nous avons

identifiés en gardant une phrase courte et compréhensible. Ensuite, elle est faisable grâce aux nombreuses sources documentaires disponibles. En plus, comme le projet de la construction est terminé depuis plusieurs années, nous sommes maintenant capables d'avoir accès aux résultats tout en gardant une distance et un temps de réflexion. Enfin, elle est aussi pertinente parce que la question se veut explicative, elle n'est donc pas qu'une question purement descriptive. Comme le précise la section de la problématique, nous essayons d'investiguer les interactions entre les institutions et la participation et ses effets sur le projet. En plus, cette question se pose sur le problème actuel de la société démocratique. Pour le Canada ou même d'autres pays occidentaux, la recherche d'une meilleure participation publique est effectivement un processus potentiel pour élaborer un remède à l'incertitude actuelle. Pour la Chine, cette recherche peut contribuer potentiellement à la démocratisation du système politique.

Par ailleurs, cette question est aussi exploratoire. Nous nous intéressons ici à des thèmes qui ont été peu analysés. Nous ne partons pas d'une hypothèse préexistante pour la tester. Au contraire, nous faisons face à l'enjeu « de capter la complexité et d'interpréter le sens » de la situation de la participation publique dans les deux contextes (Gauthier, 2016, p.163-165). À partir de cette question exploratoire, nous appliquerons une méthodologie inductive, qui nous permet de proposer trois arguments par rapport à la question de recherche. Dans le cas du projet des Trois Gorges, nous argumentons que les trois niveaux d'institutions ont influencé la participation publique et la décision au cours de la planification et de la mise en œuvre. Il s'agit de la CCPPC et du Bureau de planification du fleuve Yangzi (YVPO), de la rédaction et l'adoption de la loi environnementale au niveau national et international, et finalement, du changement du climat de la liberté de publication. Dans le cas au Québec, respectivement, nous avons le BAPE, la LQE et l'appui de la Cour suprême et finalement, la reconnaissance forte de la nécessité de la protection environnementale. Limités par le nombre de pages, nous nous concentrons essentiellement sur le cas de la Chine, en prenant en compte le cas du Québec comme un cas de référence afin de nourrir une étude comparative.

### 2.3.3. La justification du sujet et la contribution théorique potentielle

Le choix de l'objet d'études est justifié par trois raisons principales. D'abord, l'identification du processus d'institutionnalisation de la participation et de l'intégration des groupes sociaux dans la décision publique chinoise dans le cas du Barrage des Trois Gorges et du Barrage de la Romaine au Québec nous permet de voir les différences entre les deux, et de mettre l'accent sur les causes institutionnelles qui peuvent expliquer cette différence. Effectivement, comme ce que nous pouvons voir déjà, cette recherche contribuera à développer et à enrichir la question de la participation publique, des grands barrages en Chine et voire, de la démocratisation.

Ensuite, d'un point de vue théorique, après avoir survolé les projets différents mais aussi similaires, nous pouvons déjà découvrir l'opportunité de tester notre cadre théorique dans ces deux contextes, de donner un avis aux autres programmes d'infrastructure à venir, et ultimement, de trouver les institutions à modifier pour une meilleure participation citoyenne. Avant tout, nous cherchons à identifier les éléments pour une gouvernance démocratique plus développée par la participation publique, en s'inspirant du cas du Québec à travers l'étude des institutions telles que le BAPE. En deuxième lieu, le travail basé sur les deux projets représentatifs dans le secteur d'infrastructure se considère comme un matériel intéressant pour de futurs projets.

Finalement, le Barrage des Trois Gorges est lié à ma vie quotidienne. Je suis née dans la province d'Hubei où le barrage est construit et ai grandi avec les contestations dans les médias. Cette expérience personnelle me donne non seulement une base de connaissances riche sur le sujet et sur le barrage lui-même, mais aussi une envie de découvrir les effets de cette participation que j'ai vécue. En plus, les études en administration publique au Canada me donnent l'opportunité de traiter la question de la participation publique d'un point de vue plus objectif et plus international à travers la comparaison des cas sino-québécois.

### **3. Méthodologie**

#### 3.1. Une méthodologie mixte basée sur l'étude de cas

Afin de réaliser le travail de recherche dans le cadre théorique que nous avons construit dans la partie précédente, il est important de préciser les méthodologies, qui sont nécessaires pour faire une recherche scientifique. Selon Mellos (2016), le but de la recherche comprend toujours la « neutralité scientifique ». Malgré les difficultés d'interpréter la réalité et d'exclure les biais axiologiques pour les chercheurs en sciences sociales, les bonnes méthodologies nous permettent d'avoir un niveau plus élevé d'objectivité en diminuant ce biais inévitable.

D'abord, selon Gauthier (2016), le choix de la méthodologie doit se baser sur la question de recherche. Puisque notre question de recherche est exploratoire, il est logique d'utiliser une méthodologie inductive et qualitative (p.163). Plus précisément, nous cherchons principalement à faire une étude de cas, qui nous permet « la description en profondeur et l'enclenchement d'un processus inductif » (Gauthier, 2016, p.1631).

Afin de donner une définition, Roy (2016) précise dans son texte sur l'étude de cas qu'une étude de cas ne serait pas une méthode en soi, mais plutôt « une approche ou stratégie méthodologique faisant appel à plusieurs méthodes » (p.198). Théoriquement, une étude de cas est une approche de recherche qui « consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, une organisation ou un groupe d'individus bien délimité, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (Roy, 2016, p.199).

Ce choix de méthodologie est justifié par plusieurs raisons. D'abord, d'un point de vue général, l'étude de cas nous permet d'« explorer des phénomènes nouveaux et négligés » et de comprendre le contexte historique (Roy, p.201-203). Nous pouvons, en appliquant cette stratégie de recherche, avoir une connaissance en profondeur sur le phénomène étudié. Dans notre cas spécifique, nous sommes capables de relever les détails avant, durant et après la mise en œuvre des deux projets d'infrastructure au lieu d'un survol simple d'un seul moment de la question traitée.

Ensuite, l'étude de cas nous fournit non seulement une vision globale, mais aussi une analyse détaillée. Vues les particularités du cas de la Chine (voir 3.3.1.), ce choix de

stratégie méthodologique est convenable parce qu'il nous permet en plus « d'effectuer des distinctions, de préciser des détails » et « d'expliquer des particularités » du cas étudié (Roy, 2016, p.165).

Yin (1984) a confirmé que l'étude de cas pourrait servir à répondre à une question descriptive, explicative et exploratoire dans son ouvrage classique sur l'étude de cas (p.7). Faisant un lien avec notre recherche, elle répond exactement aux deux caractéristiques de la définition de l'étude de cas donnée par Yin. En premier lieu, nous allons investiguer le phénomène contemporain (la construction du barrage) dans son contexte particulier. C'est pourquoi nous avons consacré un chapitre à situer les deux cas dans leur contexte; en plus, nos sources de données telles que présentées plus tôt sont multiples et ont donc besoin de converger et d'être guidées dans une direction : nous ne faisons pas une juxtaposition des données (Yin, 1984, p.13). Au contraire, nous cherchons à les intégrer dans une synthèse enchaînée et logique. Selon Gauthier (2016), nous pouvons ici faire une comparaison des deux cas en adoptant la même grille d'analyse pour avoir une comparabilité. C'est pourquoi nous avons choisi les trois types d'institutions pour les analyser dans les deux cas respectivement. Pour chacune de ces institutions, nous pouvons trouver les équivalents (ou les plus semblables) en Chine et au Québec.

Ensuite, nous passons à la phase de la collecte des données. La collecte des données secondaires est la méthode la plus réaliste pour les étudiants en maîtrise. Comme étudiante universitaire, il est important d'utiliser les données secondaires pour « familiariser avec le nouveau champ, se préparer pour la collecte de données primaires, connaître et tester les théories existantes, diminuer le coût financier et temporaire, éviter des problèmes opérationnels de collecter les données primaires, construire une banque de données en ampleur à la fois chronologique et théorique, préciser le problème de recherche et d'effectuer une certaine normalisation de la discipline » (Bernatchez et Turgeon, 2016, p. 505-508).

Comme nous l'avons relevé dans la revue de la littérature, les sources nombreuses sur le sujet nous permettent de consulter et de trouver les informations utiles pour construire nos références. Nous allons consulter et réviser les données via les livres et les publications académiques, les bases de données gouvernementales telles que les rapports annuels et les

décrets et finalement les données collectées par les ONG internationales comme la Banque mondiale et l'ONU. Les articles de journaux des médias influents (Xinhuanet en Chine par exemple) nous aident aussi comme supplément pour la partie descriptive de la recherche. Afin de choisir les données les plus pertinentes, nous observons les critères d'évaluation de Bernatchez et Turgeon (2016). D'abord, nous identifions le but de la recherche primaire. Cette identification nous permet de garder une distance nécessaire à l'intention originale de l'auteur. Par exemple, nous ne pouvons pas nous baser exclusivement sur les données au détriment de la construction du barrage. Il ne faut pas négliger les voix de support à son endroit. Ensuite, le personnel ou l'organisation responsable de la collecte de données primaires doit aussi être pris en compte, surtout quand ce personnel n'est pas totalement crédible. Finalement, nous allons réviser la méthodologie de recueil d'information de la recherche originale. Nous n'emploierons pas les données dont les instruments de mesure ne sont pas pertinents (Bernatchez et Turgeon, 2016, p.520-523).

Pour ce faire, il faut d'abord « construire une base de données qualitative qui renfermera les résultats de toutes les sources » (Roy, p.215). Il s'agit d'un travail de compréhension et de synthèse des faits. Ensuite, l'analyse permet d'appliquer notre cadre théorique. Dans le but de construire les liens entre les institutions et la participation publique, au niveau opérationnel, nous avons recours dans un premier temps aux sondages faits en Chine et au Québec. Par exemple, le travail de Xie et ses collègues (2014) nous ont permis d'inspecter la perspective de la participation publique pour la population chinoise. Dans un second temps, nous nous inspirons des recherches et des analyses qui portent sur les institutions choisies (Tableau 2). Par exemple, le livre sous la direction d'Annie Chaloux (2017) nous est une bonne référence pour étudier l'évolution de la protection environnementale au Québec. Dans le cas chinois, l'article de Boland (1998) et de Yu (2015) nous donnent respectivement les idées sur l'influence des valeurs et de la CCPPC sur le processus décisionnel.

### 3.2. Les limites méthodologiques

Malgré nos efforts à perfectionner notre recherche, elle est loin d'être parfaite. D'abord, limitées par le temps et les ressources matérielles, nous ne sommes pas en mesure de lancer

les enquêtes et les entretiens par nous-mêmes. Ce manque de données de première main conduit directement à un biais plus important dans la recherche. En fait, il est inévitable d'être influencée par les interprétations des données des auteurs originaux. Puisque les données n'ont pas été collectées par nous-mêmes, la fidélité des statistiques est un autre problème. Dans notre cas précis, il est légitime de questionner la pertinence des données publiées par le gouvernement chinois. À cause des restrictions rigoureuses de la publication en Chine, ces données sont souvent les seules sources d'information pour certaines questions. Par ailleurs, lorsque nous ne pouvons pas interviewer ou enquêter directement les différents groupes sociaux, il est relativement plus difficile de suivre l'évolution des valeurs privilégiées chez ces acteurs. Ceci comporte des obstacles additionnels à la partie d'analyse.

#### **4. Description des cas**

Afin de permettre une bonne analyse, nous allons présenter brièvement dans cette section l'historique du Barrage des Trois Gorges. Cette présentation sera suivie par celle du projet de la Romaine.

##### **4.1. Les procédures administratives en Chine**

Avant de remonter dans l'histoire, nous devons d'abord connaître les procédures administratives en Chine. Le tableau 4.1 présente trois procédures différentes possibles pour mettre en œuvre un projet de construction en Chine à partir de 2004 (Conseil d'État de la Chine<sup>2</sup>, 2005). Ici, nous reconnaissons le rôle de la Commission du développement national et de la réforme (National Development and Reform Commission, NDRC) de définir les projets les plus importants. En fait, la NDRC est responsable de la phase préparatoire des « projets de construction essentiels au développement national », qui sont inclus dans sa Planification de cinq ans (Shu, 2006, p.428).

Tableau 4.1 – Trois types de projets avec différentes procédures

<b>Type de processus</b>	<b>Type de projet</b>	<b>Unités responsables</b>
<b>« Shenpi » (Approbation)</b>	Les projets financés par le capital privé, qui sont inclus dans la Planification de cinq ans de NDRC	NDRC et le Conseil d'État avec ses départements correspondants dans le secteur
	Les projets financés directement par le gouvernement central	
	Les projets financés par le capital étranger dont l'investissement total dépasse 100 millions dollars américains	
<b>« Hezhun » (Autorisation)</b>	Les projets dans les 13 secteurs définis par « Liste des projets qui font l'objet de Hezhun » définie par le Conseil d'État en	Bureaux d'autorisation du Conseil d'État et des gouvernements locaux

<sup>2</sup> La traduction officielle en français est Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine. Parce qu'il est l'équivalent du Conseil d'État au sens commun, pour éviter la confusion, nous allons utiliser le terme « Conseil d'État ».

	2004, y compris les projets hydrauliques et du transport	(les gouvernements provinciaux peuvent déléguer son pouvoir aux gouvernements municipaux)
	Les projets financés par le capital étranger dont l'investissement total est de 50 à 100 millions dollars américains	
<b>« Beian » (Registre)</b>	Tous les projets qui ne sont pas assujettis ni à shenpi ni à hezhun	Gouvernement provincial

Comme l'illustre le tableau, le projet des Trois Gorges est assujetti à shenpi. Il fait aussi partie de la Planification de cinq ans (1991-1995). Par conséquent, nous nous intéressons en particulier à ce type de procédure. Il s'agit de cinq étapes principales :

1. Le promoteur doit vérifier si le projet répond à la directive de la Planification ;
2. Le promoteur rédige et soumet un plan d'avant-projet à NDRC ;
3. NDRC évalue le plan. Si le plan est approuvé, on s'engage à rédiger le rapport de faisabilité ;
4. Le promoteur rédige le rapport de faisabilité. Le rapport doit se baser sur les aspects suivants : bilan du projet, analyse du risque, plan de mise en œuvre, conditions de construction, mesures de protection environnementale et futur financement;
5. NDRC évalue et transmet le rapport de faisabilité à d'autres ministères concernés (Ressources naturelles, Planification urbaine, Protection environnementale, etc.) et au gouvernement local où le projet sera construit ;
6. Après avoir eu le permis de tous les ministères, la construction peut être mise en œuvre (Conseil d'État de la Chine, 2004).

De façon parallèle, à partir de 1984, la soumission d'une étude d'impact environnementale devient nécessaire par une règle du management des projets de construction, dans le cadre de la Loi sur la protection environnementale. L'étude doit être soumise à l'Administration nationale de la protection environnementale (State Environmental Protection Administration, SEPA), qui était à l'époque un département administratif du Conseil d'État (Yang, 2017, p.22). Cette étude est indépendante du rapport d'études de faisabilité, malgré l'existence de la section d'impact environnemental de ce dernier. Différencié du rapport de faisabilité, l'étude d'impact environnemental est issue par une institution indépendante (souvent une université) embauchée par l'initiateur du projet.

Prenons l'exemple du projet des Trois Gorges, une étude d'impact environnemental doit comprendre les parties suivantes :

1. Impact sur l'environnement naturel ;
2. Impact sur l'environnement social ;

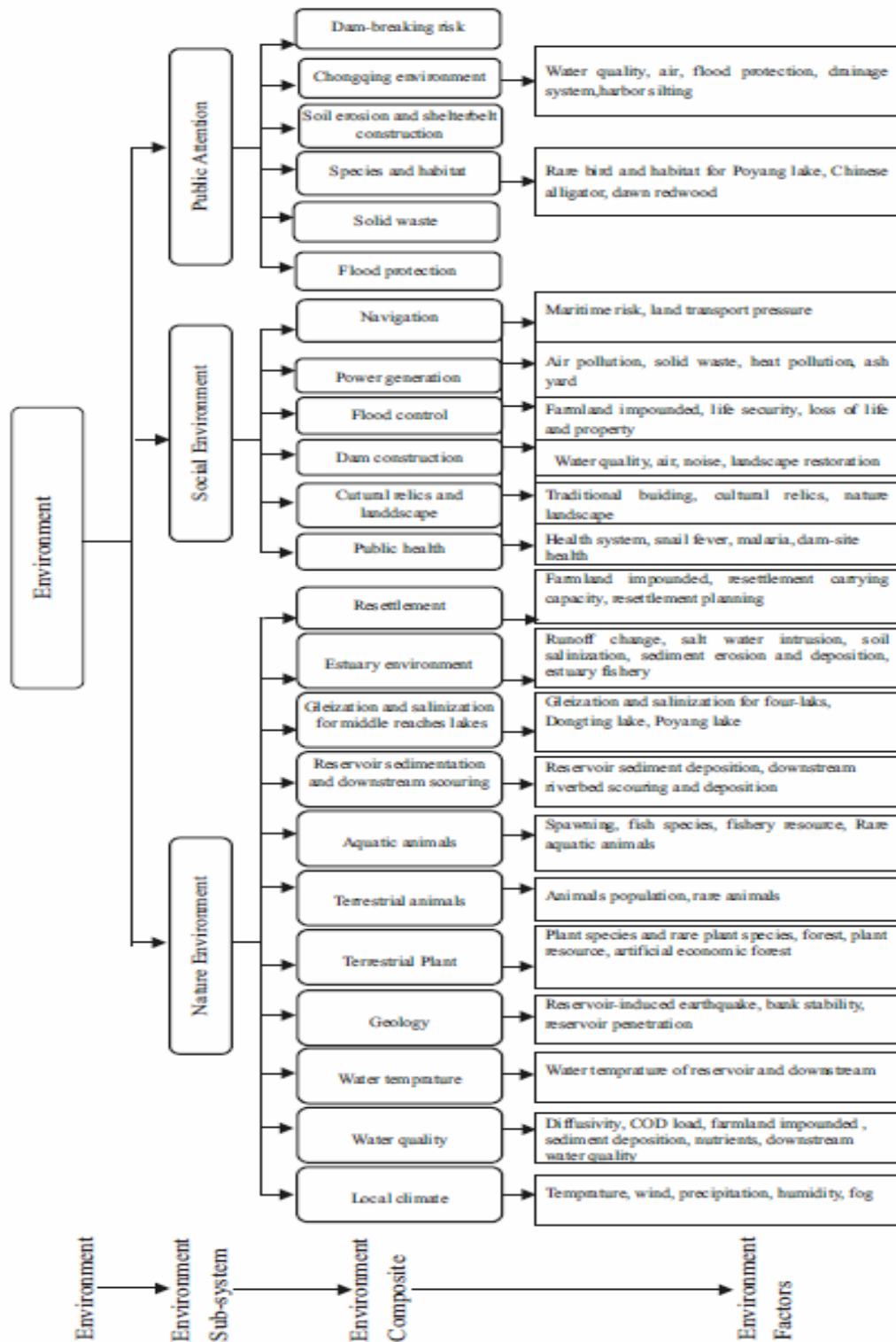
3. Impact sur l'attention publique (Huang et Wu, 2018, p.17).

Les différentes sections de l'étude sont illustrées par la Figure 1.

Normalement, comme la principale institution législative (comme déjà présenté dans la section 3.3.1.), l'ANP et son comité permanent ne participent pas à ce processus décisionnel de l'installation du projet. Cependant, il existe des cas exceptionnels quand il s'agit du projet d'envergure qui donne un grand impact sur la population en général. En plus, nous rappelons que selon le mandat de la CCPPC, toute décision politique majeure de l'ANP doit être approuvée par la CCPPC avant d'être mise en place. Ceci explique pourquoi ces deux institutions ont pris une place dans le processus décisionnel du projet des Trois Gorges. D'autres facteurs contribuent aussi à la procédure exceptionnelle du projet des Trois Gorges. Nous allons revenir à cette exception plus tard dans la partie analytique.

Malheureusement, le modèle de prise de décision présenté ici ne signifie pas qu'il s'est réalisé dans le cas du projet des Trois Gorges. Dans la partie suivante, nous allons voir ensemble comment le projet des Trois Gorges s'est mis en œuvre dans un monde réel.

Figure 1 : Structure de l'étude d'impact environnemental du projet des Trois Gorges (Huang et Wu, 2018, p.17)



#### 4.2. Le cas chinois : Trois Gorges et le processus de la prise de décision

Comme un des berceaux de la civilisation, la Chine s'est développée le long de vallées fluviales du fleuve jaune. Le premier barrage inscrit dans l'histoire de la Chine est né à l'époque de la Dynastie Xia (environ 1750 av. JC) (Fu, 2009, p.34). Il a été construit pour contrôler les inondations. Basé sur la même idée, Sun Yat-Sen a proposé pour la première fois un barrage similaire sur le fleuve Yangzi en 1914 (Boland, 1998, p.25). Le fleuve Yangzi, connu aussi sous le nom de Yangzté ou Changjiang, est le troisième fleuve en importance au monde. Prenant une place essentielle pour la navigation en Chine, il cause de nombreux décès et pertes économiques chaque année. En 1996 par exemple, environ 4 000 habitants de la région de la vallée sont morts dans les inondations (Savoie, 2003). La région des Trois Gorges, d'une longueur totale de 200 kilomètres, se situe en amont du Yangzi. Elle est nommée d'après les gorges Qutang, Wu et Xiling qui se situent dans la région de l'ouest à l'est respectivement, entre la province de Sichuan et de Hubei. La région est connue par le relief de terrain, qui est en même temps un patrimoine naturel important et un danger potentiel pour le transport maritime (voir Figure 2).

Figure 2 : Carte administrative de la région des Trois Gorges (Padovani, 2004, p.30)



Cette image inachevée de Sun a été redessinée par Mao en 1949, par la lancée d'une série d'infrastructures partout en Chine, dont le Barrage des Trois Gorges. Sous l'influence des idées du « Grand Bond en avant » de 1958 qui ont mis de l'avant toutes les activités socioéconomiques du secteur industriel, plus de 600 barrages se sont construits par année entre 1950 et 1970. Alors que des barrages, tels que celui de Sanmenxia, ont été mis en œuvre sans beaucoup de difficultés, les études sur les Trois Gorges ont duré plus de 40 ans (Wu, 1993, p.56). Nous pouvons les diviser et les classer en plusieurs périodes :

#### 4.2.2. Avant 1949 : essai et échec

Après le plan non réalisé de Sun en 1919<sup>3</sup>, le projet ne s'est pas fait oublier par le gouvernement de la République de Chine. En 1944, le Comité des ressources de la République de Chine a invité l'expert Américain John Lucian Savage à examiner et rédiger un plan provisoire du barrage. Deux ans plus tard, en 1946, le Comité a signé un accord de co-exploration avec la partie américaine. Cependant, ce projet a été abandonné à cause de la crise économique et la défaite de la République de Chine lors de la guerre civile (Ambassade de la République populaire de Chine aux États-Unis, 2017 ; Sanjuan, 2001 et Béreau, 2000, cité par Savoie, 2003).

#### 4.2.3. Les années 1950-1970 : planification

Malgré la fonction importante de production d'énergie des barrages d'aujourd'hui, le Barrage des Trois Gorges a eu pour objectif initial de protéger la ville géante de Wuhan contre les inondations catastrophiques. C'est à partir de 1954 que la nécessité de construire le barrage a été reconnue par Mao Zedong, après le lancement officiel du projet de Pont de Wuhan et la grande inondation à Wuhan. Cette dernière a causé au moins 30 000 morts et 1 million de réfugiés (Barber et al. 1993 ; Mo, 1992 ; cité par Wu, 1993). En 1955, le gouvernement chinois a formé un groupe de scientifiques chinois et soviétiques pour évaluer le programme. En 1956, un bureau responsable de la planification et de la surveillance du projet est mis de l'avant durant la mise en œuvre : le Yangzté Valley Planning Office (YVPO).

Après la fondation du bureau, les experts et les dirigeants au sein du ministère de l'Électricité et de l'Eau se sont séparés en deux campagnes : l'une pour l'installation du projet et l'autre contre. Les deux campagnes ont eu plusieurs délibérations dans les articles et les journaux académiques d'hydroélectricité. Les opposants, représentés par Yishan Lin (expert en hydraulique, directeur d'YVPO, consultant du ministère de l'Eau, qui est devenu après le Ministère de l'Électricité et de l'Eau en 1958) et Rui Li (sous-ministre de l'eau), ont interrogé l'envergure du barrage. Selon eux, le barrage des Trois Gorges devrait être

---

<sup>3</sup> Le plan original du Barrage des Trois Gorges est dans le livre « *The International Development of China* » de Sun en 1919. Au moment de sa publication, la Chine est déchirée par la guerre civile entre la République de Chine et le gouvernement de Beiyang (1911-1928), mais aussi par les activités de colonisation des pays impérialistes. En 1925, Sun est décédé à Beijing, et le plan de construction est resté oublié jusqu'en 1944 (Dr. Sun Yat-sen Academic Research Site, 2018).

mis en œuvre après d'autres barrages de taille plus petite en aval du Yangtze. La priorité de la construction devrait être accordée à ces derniers, qui fonctionneraient plus efficacement contre les inondations. En plus, la construction d'un barrage en hauteur de 215 mètres causerait un problème énorme de migration. Il s'agit non seulement de la population, mais aussi des usines. Selon ce plan original du barrage, la plupart de la grande ville en province de Sichuan, Chongqing, serait couverte par l'eau. Enfin, il faut aussi considérer les limites technologiques et la capacité financière du pays (Feng, 1990, p.82 ; Li, 1999). Les partisans du projet des Trois Gorges, au contraire, croyaient que le barrage des Trois Gorges pourrait avoir des retombées économiques majeures. D'un côté, le barrage faciliterait le transfert maritime du fleuve Yangzi et permettrait la production électrique de 23 millions kW ; de l'autre côté, le réservoir rendrait la transportation d'eau vers la plaine de Huangtan dans le Nord (Li, 1999).

Au début de l'année 1958, une centaine de hauts fonctionnaires de Beijing ont visité et examiné le lieu de construction provisoire du barrage sous la direction d'Enlai Zhou, le premier ministre chinois à l'époque. En mars 1958, ils ont participé à la conférence à Chongqing. La conférence a invité des experts chinois et soviétiques pour discuter de la faisabilité du projet des Trois Gorges. Durant cette conférence, le premier ministre a donné quelques avis sur la planification du projet :

1. Le barrage des Trois Gorges est le projet essentiel dans la planification du Yangzi ;
2. La recherche d'avant-projet ne peut pas se limiter à la région des Trois Gorges, il faut avoir une vision plus globale sur le fleuve dans l'ensemble ;
3. Le projet doit se réaliser étape par étape, de façon progressive ;
4. La centrale hydroélectrique doit être complémentaire de la centrale thermique existante (Feng, 1990, p.82).

Sur la base de cette idée provisoire, YVPO a issu deux rapports en 1959. Tous les deux ont adopté un ton favorable à la construction du barrage dans la région des Trois Gorges pour quatre raisons principales :

1. Le barrage a une fonction « particulière » de prévenir l'inondation du Yangtze ;
2. Le barrage a « toutes les conditions favorables » de créer les retombées économiques par la production hydroélectrique ;
3. Le barrage joue un rôle important dans l'amélioration du transport par voie de l'eau ;
4. Le barrage joue un rôle important dans le travail d'irrigation (Feng, 1990, p.82).

En 1960, une version provisoire du « Rapport du plan du complexe hydroélectrique des Trois Gorges » a été soumise par YVPO à la Commission du développement et de la réforme. Dans le rapport, la question la plus contestée était la hauteur d'eau du réservoir. YVPO a comparé trois plans possibles de 190 mètres, de 200 mètres et de 205 mètres en recommandant celui de 200 mètres. Le bureau de planification est arrivé à une conclusion que plus le niveau d'eau est élevé, plus le projet est « efficace ». Cependant, la difficulté du travail du déménagement des habitants dans la région serait aussi plus grande. Le rapport a ainsi suggéré que la construction pourrait commencer en 1968 et la mise en service en 1975 (*ibid.* p.83).

Tout au long des années 1960 - 1970, malgré les études continues dans la région des Trois Gorges, la construction n'a jamais été lancée à cause de plusieurs facteurs socio-économiques, comme la grande famine en Chine de 1958 à 1961 ainsi que la rupture des relations avec l'Union soviétique (Wu, 1993 ; Fu, 2009). En 1969, le président Mao a suspendu le plan de construction du barrage des Trois Gorges, pour une raison de sécurité militaire<sup>4</sup> (Feng, 1990, p.83).

En dépit de la suspension de la construction du barrage des Trois Gorges, son projet jumelé, le barrage de Gezhou, a cependant été mis en place en 1970. Le 30 mai 1970, le ministère de l'Electricité et de l'Eau a soumis un rapport à Mao en recommandant de commencer d'abord ce projet en amont. Sous la demande du Premier ministre, Enlai Zhou, ce barrage a été considéré comme un projet préparatif du barrage des Trois Gorges. Comme le premier projet d'envergure sur le fleuve de Yangtze après la fondation de la République populaire de la Chine, les techniciens ont accumulé les expériences pratiques en construisant le barrage de Gezhou (Feng, 1990, p.83).

En avril 1979, YVPO a suggéré la mise à l'agenda de la construction du barrage suite à un rapport du choix de lieu de réservoir soumis en 1978. Le 26 avril 1979, durant la conférence

---

<sup>4</sup> Après une série de débats idéologiques entre l'Union soviétique et la Chine dans les années 1960 et la division dans les politiques militaires, la tension entre les deux pays a été en croissance jusqu'à ce que la Chine ait rétabli la relation diplomatique avec les États-Unis en 1972. A partir de 1968, les deux pays ont renforcé énormément la défense des frontières. En 1969, après le conflit frontalier sino-soviétique à l'Île Zhenbao, la Chine a commencé sa mobilisation de guerre (Qian, 2008).

particulière du Conseil d'Etat, la demande de construction a été questionnée encore une fois par les dirigeants de la province de Sichuan, où le barrage serait construit. Selon ces derniers, le projet devait être reconsidéré en prenant compte de la capacité financière et l'ampleur de migration (*ibid.* p.84).

#### 4.2.4. Les années 1980 : Changjiang ! Changjiang!

Après une longue période de chaos<sup>5</sup>, le gouvernement chinois post-maoïste a repris le projet des Trois Gorges avec la réforme économique. Le projet s'est tourné cependant vers son potentiel de production d'hydroélectricité. C'était pendant les années 1980 que les débats se sont révélés au public, avec les appels de plus en plus forts en faveur de l'écologie et la démocratie. De 1979 à 1991, cette période est extrêmement importante pour l'institutionnalisation en Chine.

En 1981, le Conseil d'État a mis en place une nouvelle règle sur « le renforcement de gestion des projets de construction ». Cette dernière a exigé la soumission du rapport de faisabilité au gouvernement central avant que le projet soit réalisé. En plus, la règle a souligné le rôle de planification : tout projet qui n'est pas inclut dans la planification (annuelle ou cinq-ans) ne pourrait pas être financé (Conseil d'État, 1981). Cette règle a été passée sous l'esprit de la « prise de décision scientifique » du gouvernement Deng. Le projet des Trois Gorges n'a rien d'exceptionnel.

En 1983, durant une conférence organisée à l'intérieur du secteur hydraulique, plus de 350 représentants ont délibéré sur la possibilité de la construction dans le but d'accomplir le rapport de faisabilité. Ils se sont mis d'accord sur la réduction de la hauteur du réservoir, passant de 200 mètres à 150 mètres, dans le but de diminuer les effets négatifs sur l'environnement et sur la population. Le résultat de la conférence a été réévalué par l'Académie chinoise des sciences (*Chinese Academy of Sciences (CAS)*) en 1984. CAS a réuni plus de 700 chercheurs en diverses disciplines de 38 institutions académiques et universités pour faire une étude compréhensive sur 65 sujets différents (Huang et Wu,

---

<sup>5</sup> La révolution culturelle de 1966 à 1976 est considérée souvent comme « dix ans de désastre » en Chine. Les intellectuels et une partie des cadres du PCC ont été publiquement humiliés ; la plupart de population s'est engagée à éradiquer les valeurs traditionnelles. La participation rationnelle aux affaires publiques est vue comme impossible durant cette période.

2018, p.16). La même année, le résultat a été soumis au Conseil d'État à travers le média officiel, Xinhua, de façon ouverte au public (Feng, 1990, p.84).

Parallèlement, en 1984, le Conseil d'État a mis en œuvre la première règle complémentaire à la Loi sur la protection environnementale adoptée en 1979. En même année, SEPA a été fondé comme un comité spécial du Conseil d'État. Il s'agissait essentiellement de la rédaction de l'étude d'impact environnemental pour tout projet de construction en Chine. Désormais, il faut soumettre une étude d'impact environnemental à la SEPA avant de mettre en œuvre un projet. Cette règle s'est appliquée tout de suite à la planification du projet des Trois Gorges (Wang, 2002 ; Ministère de la protection environnementale de la Chine, 2018).

La plus forte opposition au projet vient de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC), surtout après la modification du mandat en 1980. Durant la 5<sup>ème</sup> CCPPC en septembre 1980, le président Xiaoping Deng a souligné le rôle de « consultation politique » et de « surveillance démocratique » en trois aspects : régime politique, vie politique et problèmes socioéconomiques majeurs dans le processus de modernisation de la Chine (CCPPC, 2011). Le mégaprojet des Trois Gorges, bien évidemment, fait partie des « décisions politiques majeures » qui devaient passer par la CCPPC avant d'être adoptée. Du 25 mars au 8 avril 1985, 167 membres, représentés par Rui Li, ont soumis individuellement ou collectivement 17 propositions contre la construction immédiate du barrage des Trois Gorges durant la sixième CCPPC. La plupart de propositions ont interrogé la faisabilité et l'évaluation des impacts du projet (Mei, 2008, p.32). Les membres ont réussi, en 1986, à recueillir les opinions publiques sur la construction du barrage à travers deux études de terrain respectivement en 1985 et 1986 sous la direction de Yueqi Sun, à l'âge de 93 ans. Durant la seconde étude, ils ont organisé 40 forums ouverts qui ont invité les hauts fonctionnaires, les experts dans le secteur et les membres de la CCPPC au niveau local. Ils ont conclu que la décision de construire le barrage doit être révisée et envisagée avec plus de prudence (Wu, 1993, p.60-61).

La décision de la CCPPC a attiré l'attention du Comité permanent de l'ANP et du Conseil d'Etat. Ces derniers ont annoncé le recommencement de la délibération de projet des Trois Gorges sous la direction du YVPO et du Ministère de l'Électricité et de l'Eau le 2 juin

1986. Au total, 412 experts et consultants ont été invités à participer à la délibération, y compris 50 membres de la CCPPC, pour produire un rapport de faisabilité. Parmi ces experts, 55 étaient spécialistes en écologie, environnement et ressources de l'eau (Wu, 1993, p.16). La plupart d'entre eux venaient du CAS et ont participé à la délibération en 1983 (Wang, 2002). Ceci est conforme à la demande de la règle de 1984 que nous avons vue plus tôt.

Le 19 juin 1986, le Ministère de l'Électricité et de l'Eau a formé un groupe de direction de la délibération de projet des Trois Gorges, dont un membre était le vice-président de la CCPPC à l'époque, Zihua Cheng (Mei, 2008, p.32-33). Après deux conférences délibératives organisées en 1986, le groupe de direction a produit un rapport nommé de « Le projet des Trois Gorges : le mal plus que le bien », qui a pris une position généralement contre la construction du barrage d'envergure dans la région. Cependant, en novembre, après 9 conférences et un processus de délibération très contesté, le groupe de direction a finalement donné son accord pour que débute la construction. La contestation du processus vient surtout des experts qui se sont opposés à la construction du barrage. Rui Li, comme un des plus réputés d'entre eux, a exprimé son mécontentement plus tard dans son mémoire :

1. Le Ministère de l'Électricité et de l'Eau a donné la pression à NDRC (*National Planning Commission* à l'époque) pour la remplacer dans le travail de l'organisation de délibérations. Par conséquent, presque la moitié des experts invités travaillaient pour le Ministère ;
2. Durant les délibérations, les responsables du Ministère de l'Électricité et de l'Eau ont offert seulement un plan à discuter sans aucun plan alternatif. Les participants devaient désigner les plans alternatifs à partir de zéro par eux-mêmes ;
3. Durant les délibérations, les experts dans chaque domaine ont été limités dans leur propre groupe de discussion. Par exemples, les experts en navigation ne pouvaient pas participer à la délibération sur l'impact environnemental. Il n'existe pas de discussion multidisciplinaire entre deux ou plusieurs groupes. Par conséquent, plusieurs avis d'amélioration se sont contredits entre eux sans se rendre compte (Li, 1999).

Dans la dernière version du rapport de faisabilité qui a été terminée au cours de la dixième conférence en printemps 1989, la hauteur du réservoir a été fixée à 175 mètres, 25 mètres plus bas que le plan original évalué en 1983 (Feng, 1990). Neuf experts invités ont refusé

de signer le rapport final pour exprimer leur déception, y compris 2 via le groupe d'impact environnemental. Pour eux, le projet ne devrait jamais être mis en œuvre (Zhang, 2011 ; Wang, 2002). Le recueil des mémoires et des rapports produits des conférences a été publié la même année. En 1990, suite à la troisième étude sur le terrain et une proposition collective de la CCPPC, en juin, le Conseil d'État a organisé le colloque de présentation du rapport de faisabilité. Durant ce colloque, le NDRC a donné une confirmation provisoire au projet. En mars 1991, le comité de l'examen environnemental du projet des Trois Gorges a été fondé comme un département indépendant sous le Conseil d'État. Il s'est engagé tout de suite au travail de préparation de l'Étude d'impact environnemental sur la base du rapport de faisabilité et la discussion de CAS. Cette étude a été soumise à la fin de l'année 1991 à SEPA pour désigner les mesures de protection environnementale (Huang et Wu, 2018, p.17). Par exemple, on a proposé de déplacer certaines espèces de plante spéciales dans la région de construction aux jardins botaniques des villes voisines (Huang et Wu, 2018, p.35). L'étude a pourtant laissé certains problèmes sans solution, comme l'impact sur la qualité d'eau et la migration des poissons. Dans ces derniers cas, l'étude a simplement proposé « une surveillance continue dans le futur » (Huang et Wu, 2018, p.35). Dans l'ensemble, cette nouvelle étude d'impact environnemental a montré une attitude positive par rapport à la construction en soulignant que « le bien porté par le barrage des Trois Gorges est plus que le mal », et ce mal est « évitable » (Wang, 2002).

En ce qui concerne la couverture médiatique, d'un côté, les médias officiels dominants, représentés par *The Peoples's Daily*, ont débuté le reportage du projet à partir de 1985, avant la première délibération. De 1985 à 1991, *Daily* a publié 8 articles sur le projet, mais n'a pas pris une position claire par rapport à la construction. Ces articles ont décrit les différentes étapes de l'étude de faisabilité du projet « pour montrer une attitude scientifique et sérieuse » (Wu, 1993, p.73-75). En mars 1991, durant la 7<sup>ème</sup> CCPPC, certains représentants ont soumis une proposition pour « renforcer la propagande du projet des Trois Gorges ». Cette proposition a rapidement attiré l'attention du président à l'époque, Zemin Jiang (Mei, 2008, p.35). Selon la direction de ce dernier, après 1991, 22 articles ont été publiés pour promouvoir le projet. Même si *Daily* a présenté les opinions opposantes, ces dernières sont restées anonymes et n'ont pas pris une place importante dans ces 30 reportages (Wu, 1993, p.76). Parmi ces reportages, plusieurs ont porté sur le rapport de

l'étude sur le terrain de 20 représentants de la CCPPC (sous la direction de Guangying Wang) en 1990 tandis que les deux premières n'ont reçu aucun écho sur les médias (Tian, 1995).

De l'autre côté, les opposants de la construction ont mobilisé les médias « marginaux » pour souligner les risques du projet. De 1987 à 1993, le scientifique réputé chinois, le vice-président de la CCPPC de 1978 à 1998, Peiyuan Zhou, a publié une série de livres sur la « prise de décision globale » du projet des Trois Gorges. Il a réussi à inviter plus de 120 experts qui ont participé à la délibération et donné leur avis dans le livre. Dans le prologue du premier livre, Zhou a beaucoup apprécié « la scientificité et la démocratie » dans le processus de décision du projet des Trois Gorges. Selon lui, il s'est trouvé « chanceux » et le pays aussi d'avoir l'opportunité de délibérer avant que ce mégaprojet soit construit (Tian, 1995). En 1989, avec la publication de l'ouvrage critique sur les risques potentiels du Barrage des Trois Gorges, « *Changjiang ! Changjiang!* » de Dai Qing, de nombreux journalistes, experts et professeurs (y compris Peiyuan Zhou) ont exprimé ouvertement une opposition au projet pour la première fois après la fondation de la République populaire de Chine en accentuant les effets négatifs sur l'environnement (Fu, 2009). Par exemple, un des 11 interviewés, Jianhong Zhu, a mis l'accent sur l'érosion territoriale, le risque pour la qualité de l'eau et la destruction de l'écosystème le long du fleuve (surtout celui de *Baiji*, Dauphin de Chine<sup>6</sup>). Professeur Zhu est un des experts qui ont refusé de signer le rapport de faisabilité du projet des Trois Gorges en 1989 (Dai, 1989, p.107-110). Une fois que le livre a été publié, il a reçu immédiatement l'approbation des journalistes. Nombreux journaux majeurs en Chine ont consacré une page à en faire la promotion, y compris *People's Daily*, *Guangming Daily* et *China Youth Daily*. Plusieurs d'entre eux étaient les journaux officiels des gouvernements locaux. Les journalistes et les experts qui se sont opposés à la construction du projet ont acheté volontairement le livre à 50 yuan (égal au salaire mensuel d'un fonctionnaire à l'époque) pour exprimer leur soutien (Tian, 1995). C'est à partir de ce moment-là que les débats sur le projet des Trois Gorges ont attiré le regard du public (Boland, 1998, p.39).

---

<sup>6</sup> De 1986 à 1997, la population de ce type de dauphin a décroisé de 300 à 13 individus. En 2007, l'Académie chinoise des sciences a annoncé officiellement la disparition du dauphin de Chine (Le Monde, 2007).

Les oppositions ne se sont pas limitées au secteur de l'environnement. La migration prévue des habitants dans la région du réservoir a constitué un autre problème majeur. Ceci a été particulièrement questionné pour deux raisons principales. D'abord, les déplacés se caractérisent par leur pauvreté. Parmi les 120 000 anciens habitants de la région du réservoir, 90% de la population active avait travaillé dans le secteur primaire avant le déplacement obligatoire (Padovani, 2006, p.3). Selon le rapport du gouvernement de la ville Chongqing, la situation économique est sous la moyenne des autres régions (Padovani, 2006, p.3.). Cette dépendance économique à l'agriculture de la région donne des difficultés particulières pour le déplacement (Padovani, 2006). Ensuite, les migrants ont manqué d'information sur leur droit légitime de négocier. En fait, avant la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'évaluation environnementale en 2003, les citoyens ordinaires dépendaient des chercheurs (de la CCPPC ou de CAS) pour exprimer leur besoin. La voix de la « grande population » a été majoritairement absente dans les débats, même à travers les médias. Parmi ces 120 000 déplacés, seulement un paysan, Jiang Lin, a été choisi comme représentant et est apparu dans un article de *Daily* une fois seulement (Wu, 1993, p.77). Le rôle de migrants a été totalement négligé par les médias non formels, comme le journal « *Qunyan* » qui s'est mis aux premières lignes contre la construction du barrage. En réalité, soit « *Qunyan* », soit « *Changjiang ! Changjiang!* », les articles des médias marginaux ont porté seulement sur les experts dans le domaine (Wu, 1993, p.80-84).

Malgré le manque de couverture médiatique, les médias ont cherché à engager le public dans ces débats autour de la construction du barrage. Dai Qing est une journaliste qui a eu de l'influence dans le secteur de l'environnement à l'époque en Chine. Après la publication de « *Changjiang ! Changjiang!* », plusieurs journaux nationaux (« *People's Daily* », « *Guanming Daily* », « *China Daily* », « *Wen Hui Bao* », etc.) ont consacré une ou plusieurs pages à ce livre (Wu, 1993, p.67-69). En 1989, puisque les premières 5 000 copies du livre ont été vite vendues, le livre a été réédité et publié par quelques presses privées en province de Sichuan. La même année, la révolte à Tiananmen du 4 juin a grandement renforcé et politisé cette opposition. Dai Qing elle-même s'est faite arrêtée et emprisonnée après l'évènement du 4 juin pendant 6 mois. Et son livre, bien évidemment, a été interdit en Chine continentale pour tentative de « manipuler l'opinion publique » (Dai, 2014).

Le tableau 4.2 a été produit pour mieux comprendre la chronologie des évènements durant cette période dynamique.

Tableau 4.2 – Les évènements importants de 1985 à 1991

Temps	Décision prise	CCPPC	Evaluation environnementale	Médias
<b>1980</b>		Redéfinition du mandat en accentuant le rôle de consultation et de surveillance	Implantation de la première « Loi sur la protection environnementale (expérimentée) » en fin d'année 1979	
<b>1981</b>	Mise en place de « Règle sur le renforcement de gestion des projets de construction », publiée par le Conseil d'Etat			
<b>1984</b>			Règle supplémentaire sur la rédaction de l'étude d'impact environnemental avant tout projet « ayant une influence sur l'environnement » ;  La fondation de l'Administration nationale de la protection	

			environnementale ( <i>State Environmental Protection Administration, SEPA</i> )	
<b>1985</b>	Finalisation du projet préparatif de celui des Trois Gorges : barrage de Gezhou, dont la construction a débuté en 1970	17 propositions concernant la révision de faisabilité du projet des Trois Gorges ; 2 études sur le terrain avec plus de 40 forums organisés		Le tout premier article sur le projet des Trois Gorges a été publié par <i>The People's Daily</i>
<b>1986</b>	Début de la rédaction du rapport de faisabilité ; Première et deuxième conférences : le processus de délibération a été décidé Troisième conférence : délai de la construction	Participation de 20 membres de la CCPPC au processus de délibération	Création d'un groupe de discussion sur l'environnement de 55 personnes	Suivi continu de la délibération

<p><b>1987 - 1988</b></p>	<p>4<sup>ème</sup> – 9<sup>ème</sup> conférences : discussion de différents plans avec différentes hauteurs du réservoir</p>	<p>Participation de 50 membres de la CCPPC à la délibération au total ;</p> <p>Entretien de certains membres par Dai Qing</p>		<p>Suivi continu de la délibération par les médias officiels ;</p> <p>Publication du premier livre de Peiyuan Zhou sur la prise de décision</p>
<p><b>1989</b></p>	<p>10<sup>ème</sup> conférence : finalisation du rapport de faisabilité</p>	<p>Refus de signer le rapport de faisabilité par neuf participants</p>	<p>Refus de signer le rapport par deux directeurs du groupe d'étude d'impact environnemental (Wang, 2002)</p>	<p>Publication de « <i>Changjiang ! Changjinag !</i> » ;</p> <p>Revue de littérature et propagande volontaires par plusieurs journaux ;</p> <p>Emprisonnement de Dai Qing en été 1989</p>

<p><b>1990-1991</b></p>	<p>Le Conseil d'État a organisé le colloque de présentation du rapport en 1991 ;</p> <p>La NDRC a inclus le projet des Trois Gorges dans la Planification de cinq ans (1991-1995)</p>	<p>Proposition collective d'inclure le projet des Trois Gorges dans la Planification de cinq ans ;</p> <p>Proposition d'un membre de la CCPPC de commencer la propagande ;</p> <p>Le vice-président a réorganisé une troisième étude sur le terrain en confirmant la faisabilité du projet</p>	<p>Fondation du comité de l'examen environnemental du projet des Trois Gorges du Conseil d'État en mars 1991 ;</p> <p>Préparation et soumission de la (seconde) étude d'impact environnemental du projet des Trois Gorges sous la direction de comité de l'examen environnemental en décembre 1991 à SEPA</p>	<p>Propagande de campagne pour le projet par les médias officiels</p>
-------------------------	---	--	---	---

#### 4.2.5. Les années 1990 et 2000 : mise en œuvre

À la demande de la population, le projet a été révisé par plusieurs groupes, y compris par une firme canadienne. Le consortium CIPM Yangzi Joint-Venture a effectué une évaluation à partir de 1988, et a confirmé la possibilité de construire le barrage (Fu, 2009, P.70). D'autres évaluations parallèles ont aussi été mises en place par les organisations transnationales, comme Probe international (Fu, 2009, p.70). Ces dernières ont été surtout invitées par les activistes écologistes grâce à une ouverture politique relativement plus grande de la Chine (Fu, 2009, p.58). Du 21 octobre au 2 novembre 1991, le vice-président de la CCPPC à l'époque, Guangying Wang, a fait une deuxième étude sur le terrain à Hubei et Sichuan avec d'autres membres. En décembre 1991, ce groupe d'étude a admis l'inclusion du projet des Trois Gorges dans la 8<sup>ème</sup> planification de l'État (1991-1995). Cela signifie que le gouvernement central a donné une priorité de construction au projet (Mei, 2008, p.34).

Les débats politiques et scientifiques ont continué jusqu'en 1992 et portaient principalement sur les effets négatifs sur l'environnement. Lors de la septième Assemblée nationale populaire de la Chine, le projet des Trois Gorges a été adopté. Parmi tous les députés nationaux, 1 767 ont voté pour et 177 contre (Ambassade de la République populaire de Chine aux États-Unis, 2017). Le vote a subi plusieurs critiques. Par exemple, Rui Li a mentionné dans ses mémoires que le Ministère de l'Électricité et de l'Eau avait présenté seulement les rapports en faveur de la mise en œuvre du projet (Li, 1999). En plus, la propagande pour la construction du barrage a déjà commencé à partir de 1991 par les médias officiels, comme expliqué déjà dans la section 6.2.4. Elle a eu pour l'objectif officiel d'informer le public sur les détails du projet. Au contraire, le dernier livre sous la direction de Peiyuan Zhou, « Quelques questions et recommandations au projet des Trois Gorges », qui a été écrit pour les représentants de l'ANP sur la préface, a été interdit de publication. Le livre a fini comme un document intérieur pour les représentants de l'ANP (Tian, 1995). Plus tard en 1992, la septième CCPPC a eu lieu. Durant la conférence, le comité permanent de la CCPPC a approuvé la décision de l'Assemblée nationale populaire de la Chine (Mei, 2008, p.34-35). Parallèlement, SEPA a approuvé l'étude d'impact

environnemental du projet des Trois Gorges, et s'est engagé à travailler sur les mesures de protection environnementale recommandées dans l'étude (sur la qualité de l'eau, la biodiversité dans la région et le système de surveillance écologique) (Huang et Wu, 2018, p.17).

En 1993, le Comité de la construction du projet des Trois Gorges (Three Gorges Project Construction Committee, TGPC) est officiellement fondé afin de représenter le Conseil d'État dans la prise de décision et la mise en œuvre sous la direction de YVPO (Ambassade de la République populaire de Chine aux États-Unis, 2017). Afin de mettre en place les contre-mesures proposées par l'étude d'impact environnemental, le gouvernement central chinois a lancé une série de programmes : *Action Program on the Eco-environmental Monitoring Network of the TGP* en 1996, *Project of protecting natural forests and returning land to forests* en 1998, *Upper Yangtze Water Pollution Control Planning* en 1999, *General Plan for Anti-Geological Hazard of the Three Gorges Reservoir Area* du Conseil d'État en 2001, etc. Il a investi déjà plus de quatre milliards de yuan (approximativement 800 millions de dollars canadiens) dans ce dernier projet (Huang et Wu, 2018, p.49-50).

#### 4.2.6. Après 2000 : institutionnalisation et internationalisation

Une loi importante concernant le secteur de l'environnement a été adoptée au début de 2000. En septembre 2003, la nouvelle Loi sur l'évaluation environnementale est entrée en vigueur en donnant un droit de véto aux citoyens pour n'importe quel projet d'infrastructure. La loi porte sur le rôle de la consultation publique et de la participation des habitants. Le terme « participation publique » a été ainsi rapporté par la Loi de l'« *Administrative License* » en 2004. Pour la première fois, on a introduit des audiences (« *Tingzheng Hui* ») par le gouvernement de Beijing (Fu, 2009, p.45). Malheureusement, le projet des Trois Gorges n'a pas bénéficié de cette nouvelle loi tout de suite. Le projet a été achevé officiellement en 2004 et a coûté au total 130 milliards de dollars américains sans plus de délibérations (Yang, 2007). Au moment de la mise en service officielle, le barrage des Trois Gorges a battu 10 records mondiaux avec une production électrique de 84.6 milliards de kWh par année. Le nombre de migrants a atteint 1.13 millions jusqu'à la mise en service (People net, 2006). Il est toujours le barrage le plus grand du monde à ce jour.

En plus de la Loi sur l'évaluation environnementale, 25 autres lois sur la protection environnementale ont été adoptées à partir de son lancement du projet en 1993 (Elizabeth Economy, 2003 ; cité par Fu, 2009, p.41). En plus, à partir de la 9<sup>ème</sup> planification de cinq ans (*Five year Plan*) de 1995, on a ajouté officiellement une section sous le titre de protection environnementale. Il s'agissait principalement de surveiller les indices de pollution, comme l'émission de GES (Ministère de la Protection environnementale de la Chine, 2018). En 2005, l'Administration nationale de la protection environnementale (*State Environmental Protection Administration, SEPA*) a finalement pu publier une liste des projets polluants mis en œuvre sans autorisation, y compris trois projets hydroélectriques et 20 projets thermiques. En fait, le renouvellement de la Loi sur la protection environnementale de 2003 a doté la SEPA de ce pouvoir de surveillance. C'était la première fois après la fondation de la SEPA en 1986. En 2008, durant la 11<sup>ème</sup> Assemblée nationale populaire de la Chine, les députés ont décidé de réorganiser la SEPA. Cette dernière est devenue officiellement le Ministère de la protection environnementale (Li, 2008).

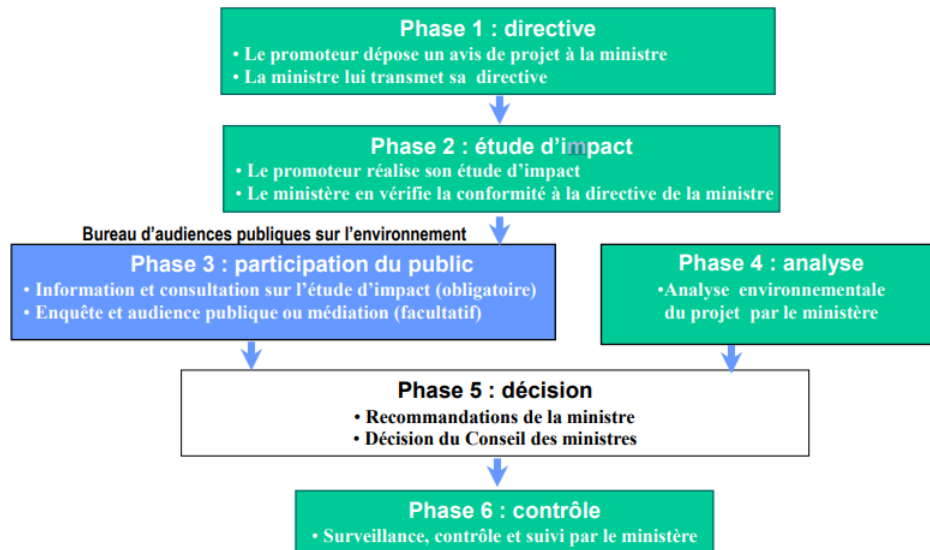
Les contestations autour du barrage des Trois Gorges ne s'arrêtent pas là. De 2007 jusqu'à présent, 19 propositions de la CCPPC par rapport au projet ont été soumises (CCPPC, 2018). En 2010, face aux problèmes causés par les impacts cumulatifs sur l'environnement, plus d'habitants dans la région ont été obligés de déménager (Watts, 2011).

#### 4.3. La procédure administrative au Québec

Comme le cas chinois, quand nous débutons la description du projet de la Romaine, il faut d'abord comprendre la procédure administrative nécessaire pour réaliser un projet au Québec. Le système de décision au Québec est beaucoup plus facile à trouver que celui en Chine. En réalité, la plupart de l'information est disponible directement à la section « foire aux questions » du site du BAPE (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/faq/#info>). Le tableau 4.3 illustre les étapes principales avant qu'un projet soit planté.

Tableau 4.3 – Sommaire des étapes de la procédure administrative du BAPE (BAPE, 2018)

## Sommaire des étapes de la procédure administrative<sup>1</sup>



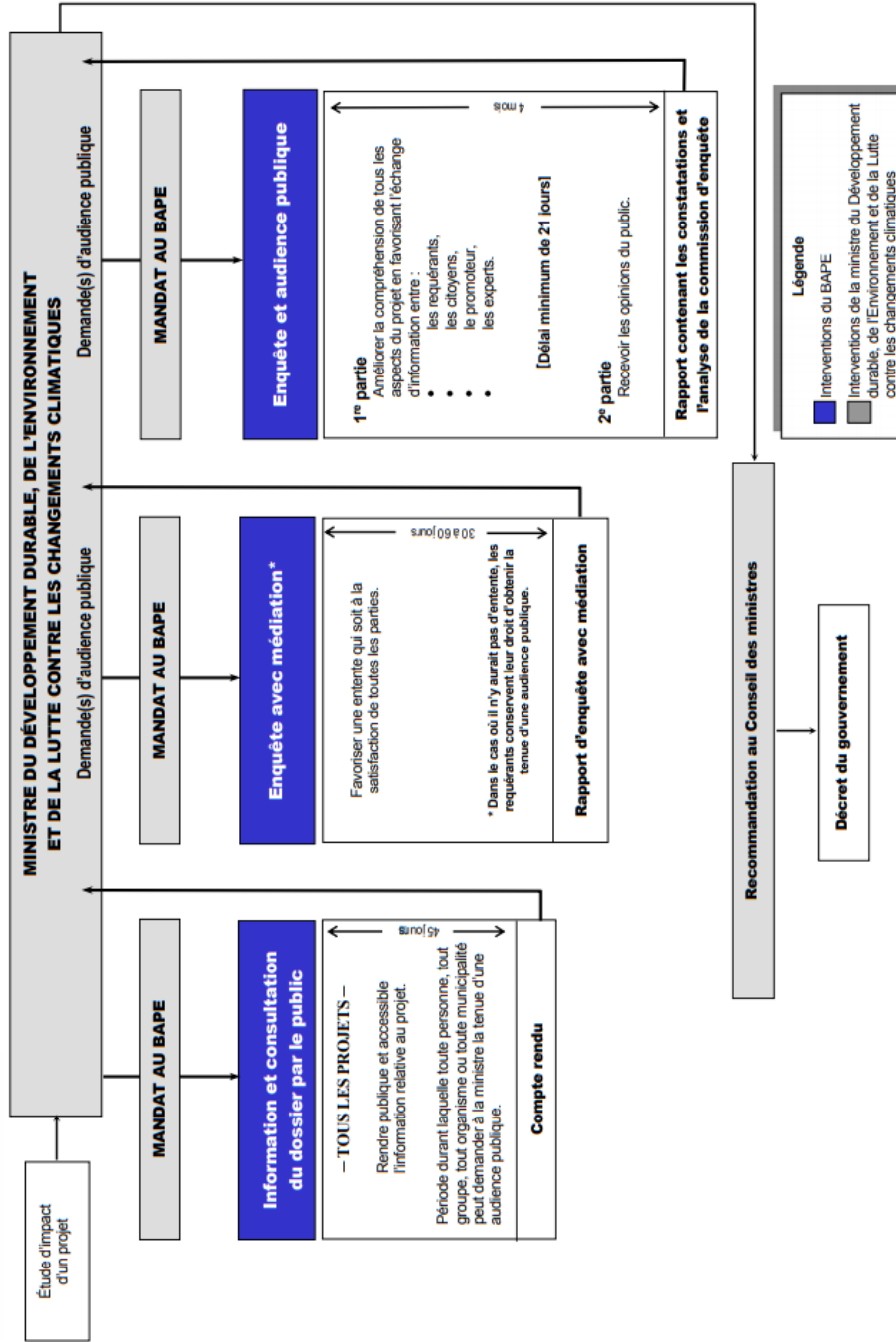
■ Les phases 1, 2, 4 et 6 sont sous la responsabilité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

<sup>1</sup>. En vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Parmi ces phases, nous allons nous concentrer en particulier sur l'étape de participation publique. Dans un premier temps, afin de produire son étude d'impact et de répondre au besoin de participation publique, Hydro-Québec a mis en œuvre un programme de communication. Nous allons développer sur ce programme dans la section suivante. Dans un second temps, après la soumission de l'étude d'impact, le BAPE a trois mandats pour assurer la participation du public dans le cadre de la LQE adoptée en 1978, comme le précise le tableau 4.4.

Tableau 4.4 – Cheminement des projets au BAPE (BAPE, 2018)

## Cheminement des projets au BAPE



Pour mieux comprendre le passé et le présent de la Romaine, nous allons, encore une fois, remonter dans l'histoire. Dans cette partie du travail, nous identifions quatre périodes importantes par rapport au projet de la Romaine.

#### 4.4. Le cas québécois : la Romaine : la comparaison et les différentes phases

En comparaison avec le Barrage des Trois Gorges, la taille du projet du barrage au Canada est plus modeste, mais utile pour la comparaison, la Romaine est quand même un projet d'envergure. Il dispose d'un budget de 6,5 milliards de dollars et une période de construction de plus de 10 ans (de 2009 à 2020). Le projet de la Romaine est même considéré comme « le plus important projet de construction actif du Canada » (Hydro-Québec, 2014 ; Fortin, 2014). Il a été originalement lancé par le gouvernement Charest en faisant partie du *Plan Nord*<sup>7</sup> et du *Nord Pour Tous*<sup>8</sup>. Ces plans visent à « mettre en valeur le potentiel économique », « soutenir le développement de l'ensemble des communautés » et de « protéger l'environnement » du Nord québécois avec les partenaires privés (Société du Plan Nord, 2017). Ce projet complexe est aussi conforme au Plan d'action 2006-2010 du gouvernement québécois qui vise à accroître la capacité de produire plus de ressources renouvelables au Québec. Plus précisément, le projet de la Romaine fait partie des « actions sectorielles visant la réduction ou l'évitement des émissions de GES (Gaz de l'effet de serre) au Québec » contre le changement climatique (Gouvernement du Québec, 2008, p.18). Après 2012, le projet de la Romaine a été adopté ensuite par les gouvernements Marois et Couillard (Shields, 2014). En bref, le projet est divisé en quatre phases, qui construisent respectivement une centrale alimentée par de multiples réservoirs (Hydro-Québec, 2017).

---

<sup>7</sup> Plan Nord : Originalement proposé par Jean Charest en 2008 durant la campagne électorale, mais c'est jusqu'en 2014 que ce Plan s'est finalement réalisé. Son organisme en charge est la société du Plan Nord (Société du Plan Nord, 2017).

<sup>8</sup> Nord Pour Tous : En 2012, après 4 ans d'attente, le gouvernement de Marois a voulu continuer le travail du Plan Nord, mais dans une approche de « Nord Pour Tous » (Corbeil, 2012). Nord Pour Tous est donc devenu un nom alternatif du Plan Nord. Lors de son relancement en 2014 par le gouvernement Couillard, on a gardé le nom original du Plan Nord.

#### 4.4.2. Avant 2004 : hydroélectricité au Québec

La construction du barrage en général fut une longue histoire au Québec. Déjà au début de l'époque industrielle, le barrage au Québec a été construit pour répondre au besoin croissant en électricité des usines à Montréal et de l'éclairage dans la région urbaine. Les premières centrales hydroélectriques sont construites à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, comme celles des chutes Montmorency à Québec (1885), de Lachine (1897), de Chambly (1898) et, « la plus imposante de toutes, de Shawinigan mise en service en 1902 » (Harvey, 2018). Avec le processus d'industrialisation, quelques entreprises ont dominé le marché de l'électricité. Cependant, les régions éloignées (comme la Côte-Nord) n'ont pas été incluses dans le réseau d'électricité avant 1963. En 1944, la Commission hydroélectrique du Québec, qui prend le nom par la suite d'Hydro-Québec, a été créée afin d'administrer les actifs acquis de la *Montreal Light, Heat and Power* suite à la nationalisation...en réponse aux revendications du public contre les compagnies et les tarifs (Harvey, 2018).

Tout comme en Chine, le Québec a aussi connu une période en faveur des mégaprojets hydroélectriques sous la direction de la société d'État avant que la contestation se soulève. Le plus représentatif d'entre eux est celui de la construction du barrage Manic 5. Après la présentation au public en août 1960, les ingénieurs d'Hydro-Québec se sont engagés à désigner et construire « le barrage le plus imposant à voûte et à contreforts du monde », celui de Manic 5 (Harvey, 2018). Ce mégaprojet est reconnu non seulement par son innovation technologique de la ligne de transport d'électricité de 735 kilowatts, mais aussi par sa signification sociopolitique. D'abord, le projet s'inscrit dans le thème de la campagne *Maîtres chez nous* du Parti Libéral en 1962. Ce dernier a visé un second tour de nationalisation dans le secteur des ressources hydroélectriques (Hogue et al., 1979, p.231). Pour rendre le peuple québécois maître de « son plus riche patrimoine, celui de l'électricité » (Lesage, 1962, cité par Hogue et al., 1979, p.233), la nationalisation a été mise à l'agenda en 1963 après la victoire électorale de Lesage. Naturellement, la construction de Manic 5 est devenue un symbole de la Révolution tranquille et des idées de l'État-providence. En plus de l'influence politique, le projet est très suivi au Québec par la transmission des images et des détails du chantier à la télévision. La Manic s'est retrouvée dans les paroles de chansons populaires et dans l'Expo universelle de Montréal de 1967.

Au cours des 1970 – 1990, les mégaprojets hydroélectriques qui suivent n’ont plus eu cette même réputation chez les Québécois. Au contraire, de plus en plus de questions environnementales et de conflits avec les migrants Innus sont soulevés. Par exemple, le projet de la Baie-James construit en 1973 a été remis en question par des Cris du Québec qui ont cherché à protéger leur droit territorial (André, 1973, p.19).

Après ces temps difficiles, les mégaprojets sont revenus sur le devant de la scène au début des années 2000. Incité par la hausse continue de la demande énergétique des Québécois, Hydro-Québec a lancé d’abord le projet du Suroît, qui consiste à installer une centrale thermique à cycle combiné au gaz naturel et à la vapeur au coût de 550 millions de dollars (BAPE, 2003, p.2). Deux objectifs principaux justifiaient le projet. En premier lieu, il cherchait à répondre à l’augmentation de la consommation d’électricité au Québec. En fait, le taux d’augmentation annuelle en moyenne entre 1986 et 2001 a été de 2.7% ; nous avons estimé en plus une hausse de 1.2% par année pour les quinze prochaines années (Boutin, 2005, p.554-555). Par ailleurs, la production de l’électricité permettrait à Hydro-Québec de profiter des « occasions d’affaires sur les marchés de l’électricité des États-Unis et de l’Ontario », ces derniers sont « très lucratifs » pour la société d’État (Boutin, 2005, p.555).

Pourtant, le projet du Suroît a reçu tout de suite une forte opposition non seulement des groupes écologistes, mais aussi des québécois en général. Selon un sondage en janvier 2004, 67% des Québécois étaient en désaccord avec le projet. Il n’est donc pas étonnant que le BAPE ait refusé de donner un avis positif au projet (Boutin, 2005, p.555). Dans son rapport publié en 2003, le BAPE a remarqué que le projet serait allé à l’encontre de l’esprit du Protocole du Kyoto que le Canada venait de signer en 2001. D’après les prévisions du BAPE, le projet du Suroît aurait entraîné un rejet de 2.17-2.45 millions de tonnes de GES par année, soit 2.8% des émissions totales du Québec en 1998 (BAPE, 2003, p.88). Le gouvernement rejettera le projet.

Vu cet échec, un nouveau projet hydroélectrique semble nécessaire pour atteindre ces objectifs. Hydro-Québec propose le projet de la Romaine en 2004<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Tout le développement du secteur de l’éolien partira également de cet échec.

#### 4.4.3. 2004 – 2008 : naissance du projet de la Romaine

Le projet de la Romaine, comme successeur à celui du Suroît, s'est présenté au public pour la première fois dans le plan stratégique de 2004 – 2008 d'Hydro-Québec Production. Cette dernière s'occupe de la production de l'électricité au Québec comme l'indique son nom après la réorganisation de Hydro-Québec en 2001 (Hydro-Québec, 2018). Dans ce plan stratégique, nous avons souligné trois orientations de la société d'État :

*« 1. Augmenter la capacité de production d'électricité ; 2. Augmenter la rentabilité de la division ; 3. Assurer la fiabilité et la qualité de l'exploitation »* (Hydro-Québec Production, 2004, p.44).

Nous avons estimé dans le plan stratégique à « quelque 5G de dollars pour le seul volet production » des investissements. En plus, la réalisation du projet demande l'implication d'Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Equipement (Hydro-Québec Production, 2004, p.48). Selon la planification d'Hydro-Québec, on a estimé une capacité de production de 8TWh par année. D'une part, le projet de la Romaine sera composé de 4 centrales hydroélectriques au nord de la municipalité de Havre-Saint-Pierre. D'autre part, pour avoir accès au lieu de construction, un chemin permanent de 150km sera construit en reliant le complexe et la route 138. En outre, deux campements temporaires de travailleurs seraient aménagés près de la centrale de la Romaine-2 et de la Romaine-3 respectivement (BAPE, 2009, p.4).

Le 31 mars, deux ministères fédéraux (Transports Canada et Pêches et Océans Canada) ont reçu un avis de projet via Hydro-Québec Equipement. Quelques jours plus tard, le ministre de l'Environnement du Québec (qui devient après le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec) a reçu « une demande similaire » d'Hydro-Québec Production le 4 avril 2004 (BAPE, 2009, p.2). En réponse de cette demande d'avis, le 7 juillet 2004, le gouvernement du Québec a autorisé les études d'avant-projet du projet de la Romaine et les travaux d'exploration, les études, les relevés scientifiques et toutes autres activités précédant la réalisation du projet » (Gouvernement du Québec, 2005).

Hydro-Québec Production a obtenu ensuite le permis et l'autorisation fédérale pour la « réalisation éventuelle » du projet. Le 10 février 2005, l'ancien ministre de l'Environnement du Canada, Stéphane Dion, a soumis le projet à « une commission fédérale en vertu de la

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale » (BAPE, 2009, p.1). Certains membres de cette commission fédérale ont fait partie aussi à la commission conjointe formée en 2008.

En décembre 2007, après presque trois années d'avant-projet, les experts d'Hydro-Québec Production ont soumis l'« Etude d'impact sur l'environnement du complexe de la Romaine » à la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec dans le cadre de la LQE afin d'obtenir l'autorisation de construire les barrages. Par ailleurs, une copie de l'étude a été également envoyée au fédéral en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Cette étude qui comporte 10 volumes a offert une prévision scientifique des effets sur les milieux physiques, biologiques et humains ainsi que les mesures d'atténuation. En résumé, Hydro-Québec Production a conclu que :

1. « La réponse des communautés paraît généralement favorable au projet » malgré le retard de la participation du peuple des Innus concernés (Hydro-Québec Production, 2007, p.iv).
2. « Le projet aura des retombées positives sur l'environnement socioéconomique des communautés de la Minganie et de la Côte-Nord ainsi que sur l'économie de l'ensemble du Québec » (Hydro-Québec Production, 2007, p.iv). Ici l'Etude a prévu des retombées d'environ 3.5 milliards de dollars au Québec et la création des emplois équivalant à 33 410 années-personnes. Ces retombées économiques consistent aux revenus fiscaux, aux redevances hydrauliques, à la taxe sur les services publics ainsi qu'aux dividendes au gouvernement du Québec (Hydro-Québec Production, 2007, p.v).
3. D'autres retombées positives comprennent la dynamisation de la région du Nord par l'aménagement des nouveaux travailleurs et leur famille et l'amélioration de l'accès aux zones de villégiature en faveur du développement régional (Hydro-Québec Production, 2007, p.v).
4. En ce qui concerne les effets pervers négatifs, l'Etude avoue que « la création des réservoirs touchera une douzaine de détenteurs de baux de villégiature », mais « le projet n'empêchera pas cependant la poursuite des activités de chasse, de pêche sportive et de piégeage » (Hydro-Québec Production, 2007, p.v-vi). En plus, les caribous forestiers dans la zone d'étude seront dérangés par les travaux de construction.

Hydro-Québec Production a mis en place un programme de communication pour « l'acceptation [du projet] par les milieux hôtes » (Hydro-Québec Production, 2007, p.3-

1). Il s'agit de 10 activités principales :

- Rencontres avec les élus et les autres représentants du milieu : une vingtaine de rencontres organisées avec les décideurs locaux :

- Tournée d'information : trois tournées d'information ont eu lieu les 10, 11 et 12 mai 2004 à Natashquan, à Havre-Saint-Pierre et à Longue-Pointe-de-Mingan respectivement, avec un total de 250 participants ;
- Tables d'information et d'échanges (TIE) : quatre TIE et sept ateliers entre 2004 et 2006 à Havre-Saint-Pierre dans l'objectif de diffuser les résultats de l'étude d'impact et de consulter les représentants ;
- Ateliers de travail : considérés comme complément de TIE, Hydro-Québec a organisé sept ateliers en emploi et formation de la main-d'œuvre, retombées économiques, ouverture du territoire et en exploitation forestière ;
- Journées portes ouvertes : quatre journées portes ouvertes ont eu lieu quatre municipalités respectivement : les 27 et 28 mai 2005 à Havre-Saint-Pierre (10 spécialistes, 127 participants), les 3 et 4 novembre 2006 (150 participants) et les 28 et 31 mai 2007 à Longue-Pointe-de-Mingan et à Natashquan (80 participants au total) ;
- Bulletins d'information : trois bulletins distribués ;
- Site Web d'Hydro-Québec : ajout du projet de la Romaine dans la section « Portrait de l'entreprise – Projets de construction » du site d'Hydro-Québec ;
- Actions médiatiques (relations avec la presse, communiqués et entrevues) : Hydro-Québec a participé aux tribunes à la radio communautaire CILE MF de Havre-Saint-Pierre ;
- Rencontres ciblées : diffusion d'information à travers conférence régionale des élus, Association chasse et pêche de Havre-Saint-Pierre, gens d'affaires, chambres de commerces, comité de citoyens, etc. ;
- Présence d'une conseillère en relations avec le milieu en Minganie : Hydro-Québec a délégué une conseillère qui a servi d' « intermédiaire privilégiée entre le milieu hôte et l'équipe de projet » (Hydro-Québec Production, 2007., p.3-2 – 3-7).

Parmi ces 10 activités, les 7 premières visent surtout à « informer les publics concernés » et le reste à « recueillir leurs préoccupations durant l'avant-projet » (Hydro-Québec Production, 2007). Par ailleurs, la société d'État a organisé les « assemblées publiques » ou « ateliers d'information » ciblés aux peuples Innus :

« 36 assemblées publiques ou ateliers d'information et d'échange ont été organisés dans les communautés innues entre février 2004 et juillet 2008 : 18 à Ekuanitshit, 9 à Nutashkuan, 5 à Unamen-shipu et 4 à Pakua-shipi. Les discussions ont porté sur les sujets suivants : les principales caractéristiques

et la conception technique du projet, l'objet et les résultats des études et des relevés sur le terrain, les retombées économiques, l'emploi et la formation, la vie de chantier, l'exploitation forestière, la santé publique et le mercure, la faune, la modification des débits de la rivière Romaine, le saumon, l'archéologie, le déroulement et les résultats des études innues (utilisation du territoire, pêche au saumon, savoir traditionnel innu et environnement socioéconomique) et les impacts du projet » (Hydro-Québec Production, 2008, p. 34).

Dans le mémoire de Fortin (2014), le chercheur a souligné deux problèmes existants dans les activités de communication d'Hydro-Québec. D'abord, les difficultés de traduction ont impacté la compréhension mutuelle. Par exemple, un conseiller d'Hydro-Québec interviewé par Fortin a mis l'accent sur « vulgariser l'information ». Ce conseiller a soulevé la question de traduire le terme « centrale » en langue des autochtones : il n'existait pas un mot correspondant dans leur langage. En plus, les participants Innus ont rapidement perdu intérêt par rapport au projet « à cause du trop grand nombre de consultations ». A certains moments,

« on pouvait avoir une réunion du comité technique avec une réunion, un atelier d'information sur un sujet particulier pis le lendemain, le ministère de l'Environnement provincial y allait pour consulter sur un autre volet pis après ça, bin le fédéral y allait, parce que le fédéral aussi a une obligation de consulter, fallait s'appeler parce qu'on se pilait sur les pieds des fois ».

La répétition de consultations par les ministères provinciaux, fédéraux et la société d'État a fatigué les communautés, qui pouvaient déjà comprendre peu de détails techniques du projet (Fortin, 2014, p.41-43).

La façon de faire l'étude d'impact a été dénoncée par les communautés Innues, malgré leur implication dans la recherche sur terrain. D'abord, certaines communautés (les Innus de Unamen Shipu et de Pakua Shipine) n'étaient pas capables de prouver leur occupation dans la zone d'impact. Ensuite, le barrage de la Romaine et ses lignes de transmission électriques ont fait l'objet de deux études d'impact séparées sans compter les effets cumulatifs. Enfin, les experts et les professionnels aidant les Innus à négocier avec Hydro-Québec ont été tous embauchés par Hydro-Québec (Fortin, 2014, p.35-39).

En mars 2007, le premier ministre Charest a promis au cours de la campagne électorale la réalisation du projet de la Romaine s'il était réélu. Un an plus tard, en mars 2008, Hydro-Québec Production a finalement obtenu l'accord provisoire des communautés Innues vis-à-vis le projet comme prévu dans l'étude d'impact. Des ententes ont été signées avec la

municipalité régionale de comté (MRC) et quatre conseils de bande autochtones comme les Innus de Natashquan. Précisément, il s'agit des redevances de 50 millions de dollars. De façon parallèle, les huit municipalités de la MRC de Minganie recevront les redevances de 100 millions de dollars étalées jusqu'en 2070. Déjà en 2008, les municipalités recevraient 6 millions de dollars « même si le projet n'a pas encore reçu l'aval du ministère de l'Environnement » (Radio-Canada, 2008). Plus tard, selon le rapport du BAPE, au moment de l'audience, la MRC « avait déjà reçu 13 millions de dollars » (BAPE, 2009, p.156). En plus, si le projet devait se réaliser, la MRC « bénéficierait aussi d'un fonds de travaux correcteurs de 15 millions » (BAPE, 2009, p.156.)

#### 4.4.4. 2008 – 2009 : évaluation du BAPE

Le 4 septembre 2008, le BAPE a formé sa propre commission d'enquête, dont deux commissaires ont été nommés à titre de membres de la commission d'examen conjoint. L'autre membre de cette commission d'examen conjoint a été choisi parmi les participants de la commission fédérale par le précédent ministre de l'Environnement du Canada et par le président du BAPE, le 5 septembre 2009. Lorsque le BAPE s'est chargé du mandat de « rendre publique l'étude (d'impact) » et de « tenir une période d'information et de consultation publique », la commission d'examen conjoint se préparait à produire un rapport conjoint en se basant sur l'étude d'impact et les mémoires de l'audience publique. Cette dernière a été divisée en deux parties. La première partie de l'audience a eu lieu à Havre-Saint-Pierre du 27 au 30 octobre 2008. La seconde partie a été tenue à Ekuanitshit (Mingan), Havre-Saint-Pierre et Sept-Îles un mois plus tard, du 1<sup>er</sup> décembre au 11 décembre 2008. Une cinquantaine de mémoires ont été produits durant chaque partie de l'audience (BAPE, 2009, p.2).

Le rapport de la commission d'examen conjoint et du BAPE (le rapport 256) produit en février 2009 analyse les différents volumes de l'étude d'impact d'Hydro-Québec en rajoutant ses propres observations et recommandations. Ce rapport a, dans sa première partie, clairement expliqué les préoccupations des participants, ainsi que la raison-d'être du projet et ses objectifs (Chapitre 1 et 2). Dans la deuxième partie, le BAPE a évalué les effets potentiels du projet sur les milieux naturels, humains et socioéconomiques. Finalement, il a été question des droits des travailleurs, les effets cumulatifs et le suivi du

projet. Le rapport et les résultats d'examen du BAPE servent d'avis à la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'éclairer ses recommandations. Limité par le nombre de pages dont nous disposons pour une thèse de maîtrise, nous allons résumer certains éléments importants de ce rapport.

D'abord, le rapport a transmis les commentaires sur le processus de participation publique en général. Selon le rapport, la participation a pour l'objectif de maximiser les retombées économiques, mais aussi de « favoriser le développement d'une expertise régionale » (BAPE, 2009, p.39). Malgré de bons vœux, la participation publique a souffert des critiques des participants. Trois problèmes ont été évoqués :

1. *Impartialité du gouvernement* : les participants ont eu l'impression que le gouvernement n'allait pas changer d'avis, peu importe le résultat de l'audience.
2. *Limites géographiques des audiences* : les audiences ne se sont organisées qu'au sein de quelques municipalités autour de Havre-Saint-Pierre tandis que les habitants des autres régions du Québec ne peuvent influencer le projet, comme la communauté métisse du Domaine du Roy et de la Seigneurie de Mingan.
3. *Documentation volumineuse* : les documents très techniques et compliqués ont rendu la consultation difficile. En plus, il n'existait pas de version anglaise. Tous les documents étaient seulement disponibles en français. (BAPE, 2009, p.39-40)

Le processus de consultation gouvernementale n'est pas parfait non plus. Durant une audience organisée le 2 décembre 2008, les Innus d'Ekuanitshit ont soumis un mémoire en dénonçant le processus. Il est déjà difficile pour les peuples Innus de lire et de comprendre les 1500 pages de l'étude d'impact avant l'audience, en plus, l'étude n'a pas été traduite en langue innue (Fortin, 2014, p.45). Par ailleurs, le gouvernement et le comité d'examen conjoint ont fait l'objet d'une critique pour ne pas avoir établi une vraie connexion avec les communautés autochtones. Une conseillère d'Hydro-Québec a souligné qu'ils ont souvent contacté les communautés par courrier et ces dernières avaient des problèmes à les lire, mais c'est Hydro-Québec qui a pu « échanger de vive voix » avec les peuples Innus (*ibid.*, p.46) et non la commission de l'examen conjoint du BAPE. En fait, le gouvernement québécois a été accusé par les conseils d'Ekuanitshit et de Uashat–Mani-Utenam ainsi que par l'Assemblée des Premières Nations du Québec de « ne pas répondre à leurs demandes

de rencontre » (Vincent, 2009, p.152). Par conséquent, Hydro-Québec a maintenu une meilleure relation avec eux et cela a facilité leur participation.

Ensuite, le rapport a identifié les participants de l'audience et leur position par rapport à la nécessité du projet. D'un côté, les municipalités étaient généralement pour le projet dans la région (évidemment celles d'Havre-Saint-Pierre, du Centre local de développement (CLD) et de la MRC de Sept-Rivières). Elles ont été persuadées et attirées par les retombées économiques du projet, surtout par les emplois créés par les travaux, comme l'a mentionné le CLD de la Minganie : le projet est considéré nécessaire « pour sortir nos milieux de la morosité et pour freiner l'exode, le projet [...] arrive à un moment idéal pour ralentir la dévitalisation de nos municipalités » (DM54, p.6, cité par BAPE, 2009, p.15). En addition, les manufacturiers (comme l'Association de l'aluminium du Canada) et la Fédération des chambres du commerce du Québec ont aussi fait valoir la nécessité du projet de la Romaine. Pour eux, « le développement de projets hydroélectriques majeurs est une condition essentielle pour continuer à maintenir et à développer le savoir-faire de l'industrie électrique du Québec et ainsi demeurer à la fine pointe de la technologie pour améliorer sa compétitivité » (BAPE, 2009, p.16). Par ailleurs, certaines organisations environnementales (le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec et le Conseil régional de l'environnement de la Côte-Nord) ont montré une attitude plutôt favorable au projet dans la mesure où il aiderait à diminuer la dépendance au pétrole (BAPE, 2009, p.17).

De l'autre côté, d'autres groupes environnementaux se sont présentés en premières lignes contre le projet. Leurs oppositions étaient autour de trois questions essentielles. D'abord, à l'opposé de l'idée d'accroître la production d'énergie, les groupes environnementaux ont fait appel à l'arrêt de la consommation excessive de l'énergie. Ensuite, ils ont interrogé la nécessité du projet hydroélectrique de cette envergure en voyant l'existence des compléments (l'éolien, le solaire et la géothermie). Selon eux, une centrale hydroélectrique à taille réduite en combinaison avec d'autres centrales serait plus faisable et stable. Finalement, les résidents de la Minganie ont exprimé leurs inquiétudes pour les rivières (BAPE, 2009).

En ce qui concerne les autochtones, certaines communautés autochtones étaient très fortement opposées au projet. Les Innus Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam par exemple, ont déclaré qu'ils « s'opposent par tous les moyens à la réalisation du complexe, qu'ils avaient qualifié d'illégal » (Radio-Canada, 2009). De plus, les Innus d'Unamen-Shipu et de Pakua Shipi ont manifesté leur mécontentement à l'endroit de la façon de définir la zone d'impact environnemental du projet. Cette dernière s'est limitée aux frontières territoriales provinciales tandis que « des impacts biophysiques pouvant être engendrés par le projet au-delà de la frontière Québec-Labrador-Terre-Neuve » (DM94, 2008, p.14). Le BAPE a estimé que le projet aurait un impact négatif sur « Innu Aitun » (la vie innue) et le patrimoine culturel de la région. D'abord, l'accessibilité aux lieux de pêche au saumon serait touchée par le réservoir. Ensuite, plus de 300 zones à potentiel archéologique se mettraient au risque, sans compter la disparition des chutes naturelles. Ici, le BAPE a suggéré une communication efficace avec les utilisateurs (des rivières) et un suivi à long terme tout au long de la phase de mise en œuvre.

En conclusion, malgré les contestations, le BAPE et la commission d'examen conjoint ont conclu que « le projet n'est pas susceptible d'entraîner d'effets environnementaux négatifs importants » en donnant feu vert au projet de la Romaine (BAPE, 2009, . p.211). Par suite de cet avis de la commission, en mai 2009, le Premier ministre du Québec, Jean Charest, a lancé officiellement les travaux (Robillard, 2009). De sa planification à la mise en œuvre finale, les caractéristiques techniques du projet n'ont guère changé (Morin, 2016, p.76).

Tableau 4.5 – Evolution des caractéristiques techniques du projet (Morin, 2016)

	Caractéristiques	Avis de projet (2004)	BAPE (2008)	Actuellement (2014)
<b>Barrage Romaine 1</b>	Type d'exploitation	Au fil de l'eau	Au fil de l'eau	Au fil de l'eau
	PK (point kilomètre)	52,5	52,5	52,5
	Hauteur de barrage	34 m	37,6 m	37,6 m
	Superficie réservoir	12 km <sup>2</sup>	12,6 Km <sup>2</sup>	12,6 Km <sup>2</sup>
	Puissance centrale	260 MW	270 MW	270 MW
	Débit équipement	485 m <sup>3</sup> /s	485 m <sup>3</sup> /s	485 m <sup>3</sup> /s
	Hauteur de chute	61 m	62,5 m	62 m
	Production moyenne/an	ND	1,4 TWh	1,4 TWh
<b>Barrage Romaine 2</b>	Type d'exploitation	Avec marnage	Avec marnage	Avec marnage
	PK	90,4	90,3	90,3
	Hauteur de barrage	114 m	121 m	109 m
	Superficie réservoir	83 km <sup>2</sup>	86 Km <sup>2</sup>	85,8 Km <sup>2</sup>
	Puissance centrale	610 MW	640 MW	640 MW
	Débit équipement	453 m <sup>3</sup> /s	453 m <sup>3</sup> /s	453 m <sup>3</sup> /s
	Hauteur de chute	151 m	158 m	158 m
	Production moyenne/an	ND	3,3 TWh	3,3 TWh
<b>Barrage Romaine 3</b>	Type d'exploitation	Avec marnage	Avec marnage	Avec marnage
	PK	158,6	158,4	158,4
	Hauteur de barrage	89 m	92 m	92 m
	Superficie réservoir	38 km <sup>2</sup>	38,6 Km <sup>2</sup>	38,6 Km <sup>2</sup>
	Puissance centrale	380 MW	395 MW	395 MW
	Débit équipement	372 m <sup>3</sup> /s	372 m <sup>3</sup> /s	372 m <sup>3</sup> /s
	Hauteur de chute	116 m	118,9 m	119 m
	Production moyenne/an	ND	2TWh	2TWh
<b>Barrage Romaine 4</b>	Type d'exploitation	Avec marnage	Avec marnage	Avec marnage
	PK	192	191,9	191,9
	Hauteur de barrage	88 m	87,3 m	87,3 m
	Superficie réservoir	140 km <sup>2</sup>	142 Km <sup>2</sup>	142,2 Km <sup>2</sup>
	Puissance centrale	250 MW	245 MW	245 MW
	Débit équipement	307 m <sup>3</sup> /s	307 m <sup>3</sup> /s	
	Hauteur de chute	93 m	88,9 m	88 m
	Production moyenne/an	ND	1,3 TWh	1,3 TWh

PK : Point kilométrique  
M<sup>3</sup>/s : Mètre cube par seconde  
MW : Méga watt  
TWh : Téravatt heure

#### 4.4.5. 2009 – présent : mise en œuvre problématique ?

Après le coup d'envoi des travaux en 2009, nous pouvons désormais suivre l'avancement du projet sur le site officiel du projet de la Romaine. Dans les bulletins annuels des activités, nous retrouvons différentes sections qui portent sur les travaux effectués, les retombées

économiques et régionales, les comités de relations sur le milieu et suivi et surveillance environnementale. Les résultats sont présentés par le tableau 4.6.

Tableau 4.6 – Éléments principaux de la mise en œuvre du projet de la Romaine

Titres	Plan et priorités	Résultats
<b>Travaux effectués</b>	La construction de la route de la Romaine et des campements a été réalisée à l'avance pour faciliter celle des centrales hydroélectriques ; parmi les quatre centrales planifiées, les deux premiers étaient prioritaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Route : 152 kilomètres</li> <li>- Campements : terminés</li> <li>- Romaine 2 et 1 : terminés</li> <li>- Romaine 3 : en construction</li> </ul>
<b>Retombées économiques et régionales</b>	La création de retombées économiques dans la région a été considérée comme « occasion unique » pour « plusieurs participants de la région » (BAPE, 2009, p.32). Nous avons aussi accentué l'embauche de travailleurs locaux.	<p>Investissement continu entre 121.4 millions de dollars (en 2010) et 166.7 millions de dollars (en 2014) par année ;</p> <p>La valeur des contrats avec les entreprises Innues a dépassé 12.1 millions de dollars en 2015</p>
<b>Comités des relations avec le milieu</b>	La mise en place du programme de communication à partir de 2005 par Hydro-Québec	La continuation et le renforcement du programme par les comités spéciaux pour aider la conseillère des affaires autochtones
<b>Suivi et surveillance environnementale</b>	Les recommandations du BAPE de travailler sur la protection du saumon atlantique et du caribou forestier	Le bilan annuel comprenait deux sections indépendantes sur les activités de saumon atlantique et de caribou forestier au début du bilan

### 1. Travaux effectués :

Les travaux ont porté dans un premier temps sur la construction de la route de la Romaine pour assurer l'accès au chantier de la Romaine-2. La route est toujours en construction jusqu'à présent. Sa longueur a atteint 152 kilomètres en 2016. De façon parallèle, la construction des deux campements de travailleurs et le déboisement dans la région de travaux ont aussi eu une priorité. C'est en 2011 que les travaux ont débuté en rivière dans le chantier de Romaine-2, et ont touché à leur fin en 2014. En 2012, la construction de Romaine-1 a aussi commencé. Cette dernière a été mise en service le 13 décembre 2015 (Hydro-Québec Production, 2016, p.9). Quant à la Romaine-3, elle a commencé une année plus tard que la Romaine-2, est toujours en construction.

### 2. Retombées économiques et régionales :

Les retombées économiques et régionales sont traduites par trois indicateurs : le nombre d'emploi créé, le montant injecté et la valeur des contrats signés avec Hydro-Québec. Sauf les statistiques montrées par le tableau 4.6, en 2016, Hydro-Québec a embauché 498 travailleurs de la Côte-Nord et 122 travailleurs Innus pour la construction du projet (Hydro-Québec Production, 2017, p.9). En plus, nous avons souligné la présence des sociétés Innues et leur reçu de contrat par année. Ces sociétés conjointes « composées d'Innus et de représentants d'Hydro-Québec, dont le rôle est de gérer les fonds de la construction » ont invité les peuples autochtones à travailler directement pour le projet (Fortin, 2014, p.65). Ces sociétés Innues s'occupent d'une partie des travaux de mettre en œuvre en collaboration avec Hydro-Québec. En 2016, elles ont remporté plus de 15.9 millions dollars des contrats avec Hydro-Québec (Hydro-Québec Production, 2017, p.9).

### 3. Comités des relations avec le milieu :

A partir de 2009, Hydro-Québec a établi de nouveaux comités, y compris les comités techniques et environnementaux Romaine (CTER), les comités mixtes (regroupant des Minganois et des Innus) et les comités des retombées économiques, qui ont pour objectif d'« assurer le respect des ententes et de bonnes relations avec le milieu durant la construction » et d' « informer la population sur l'avancement des travaux et de connaître ses préoccupations à l'égard du projet » (Hydro-Québec Production, 2010, p.2).

Aux premières années des travaux, les comités se chargeaient principalement de l'emploi et de l'hébergement des travailleurs. En 2010, les comités ont mis en place un programme de communication publique pour mieux informer le public à travers divers outils : « bulletins d'information, chroniques radio et télévisuelles, rencontres avec les publics cibles, visites de chantier, etc. » (Hydro-Québec Production, 2011, p.8). Le programme était non seulement pour les habitants de la MRC, mais aussi pour les communautés des Innus en leur propre langue.

En ce qui concerne les travailleurs Innus, 83% d'entre eux ont travaillé pour la première fois pour un projet d'Hydro-Québec et 35% ont rencontré des difficultés dans le cadre de leur emploi. Cependant, selon l'enquête faite en 2011, la majorité de travailleurs innus (67%) ont été satisfaits (Hydro-Québec Production, 2012, p.11).

#### 4. Suivi et surveillance environnementale :

Tel que promis dans son étude d'impact, Hydro-Québec a mis l'accent sur les secteurs jugés plus vulnérables par l'étude d'impact et le BAPE dans son bilan annuel, évidemment sur le saumon atlantique, le caribou forestier et le site archéologique.

Malheureusement, durant la mise en œuvre du projet, il n'y a pas que de bonnes nouvelles. D'abord, es problèmes économiques sont apparus en plus de quelques accidents tragiques durant la construction du projet. En réalité, la rentabilité du projet a été remise en question. En 2014, la Commission sur les enjeux énergétiques a affirmé que « le projet hydroélectrique de la rivière Romaine ne sera jamais rentable » (Shields, 2014). Déjà à ce moment-là, un rapport sur l'avenir énergétique du Québec de 300 pages à la demande de la ministre des Ressources naturelles a recommandé d'étudier « sans délai » la possibilité de mettre un frein avant les phases 3 et 4 du projet de la Romaine (Shields, 2014). En ce qui concerne les mouvements environnementaux, les opposants du projet ont fait gonfler la controverse alors qu'au Québec existait déjà un « surplus énergétique » et l'existence d'alternatives « plus écologiques » et « moins coûteuses » (Alliance Romaine, 2017). En avril 2009, suite à la publication du rapport du BAPE, une pétition d'environ 5 000 noms a été soumise à l'Assemblée nationale par le parti Québec solidaire en demandant l'annulation du projet pour les raisons écologistes (Vincent, 2009, p.150). Enfin, les problèmes sociaux et psychologiques sont aussi apparus au sein de la MRC : pénurie de

logements, hausse du coût de la vie, désertion des petites entreprises, etc. (Vincent, 2009, p.150). Cependant, ces problèmes ne sont pas très couverts par la presse écrite. Un seul article à ce sujet a mentionné les faiblesses de l'évaluation des « effets suscités par le changement dans les petites communautés » (Vincent, 2009, p.150).

## **5. Evaluation de la participation publique dans le processus décisionnel du projet des Trois Gorges**

Vu le contexte et le processus décisionnel, nous allons consacrer les chapitres 5, 6 et 7 à l'analyse de la participation publique dans les deux projets respectivement dans une perspective néo-institutionnaliste, et terminé par un propos comparatif. Pour mieux comprendre comment les institutions choisies influencent la participation publique et son résultat, nous reprendrons les critères de qualification dans la section 2.2. Dans un premier temps, nous allons évaluer comment la CCPPC, la Loi sur protection environnementale et les valeurs de scientificité, de liberté d'opinion et de protection environnementale ont influencé la représentativité, l'efficacité, la transparence de procédures et la décision. Finalement, nous ajoutons un cinquième critère de transférabilité dans le chapitre de comparaison.

### **5.1. Evaluation de représentativité, diversité et indépendance des acteurs dans le projet des Trois Gorges**

Pour commencer, nous nous rappelons que la représentativité et la diversité des groupes participants sont essentielles pour une « bonne » participation publique. Cela exige l'inclusion de plus d'acteurs associés au problème que possible. En général, la CCPPC et la valorisation de la scientificité ont donné un effet positif à la représentativité : la première a permis l'inclusion des experts dans différents domaines à la discussion et cette dernière a fait reconnaître aux décideurs la nécessité de consulter. Cependant, le manque de liberté d'opinion et la négligence à l'égard de la protection environnementale chez les citoyens ordinaires ont donné ont permis difficilement à ceux-ci de s'engager dans la participation publique. Ceci a influencé négativement la diversité et l'indépendance des participants.

Dans un premier temps, on peut constater que le critère de la représentativité est favorisé par la structure formelle (CCPPC) et la promotion de la scientificité. Dans un premier temps, la CCPPC a fourni une plateforme pour les habitants dans la région concernée par la construction afin qu'ils puissent s'exprimer. Ces derniers ont pu donner leurs avis vis-à-vis du projet durant les études sur le terrain réalisées par la CCPPC et voir son intégration dans le rapport de faisabilité. Malgré l'influence limitée, le recours aux représentants de la CCPPC a été la seule façon formelle pour les migrants potentiels de faire entendre leur

voix par rapport à un projet de construction avant 2004 (lorsque les audiences sont devenues obligatoires avant la mise en œuvre<sup>10</sup>). En plus, la participation des membres de la CCPPC aux conférences délibératives a également montré la représentativité. Ces membres sont sélectionnés selon les partis politiques mineurs non communistes en Chine (« *Mingzhu Dangpai* »), les organisations sociales (*China federation of trade unions, China women's federation, China association for science and technology, etc.*) et les membres permanents de la CCPPC par la négociation et la discussion (Yu, 2014, p.430). De 1978 à 1993, seulement 3.73% - 4.35% des membres de la CCPPC viennent du PCC. Sauf les représentants des partis minoritaires, les personnes les plus réputées dans les différents secteurs, y compris art et littérature, sciences sociales, sciences naturelles, commerce, éducation, et religion, peuvent aussi être choisies comme membres de la CCPPC (Yu, 2014, p.430). Par conséquent, la participation directe de 50 membres à la délibération sur le projet des Trois Gorges a assuré une expertise multidisciplinaire, mais aussi une vision non partisane. Cette indépendance relative par rapport au régime uni-parti en Chine a permis d'avoir les discussions professionnelles et plus objectives.

La valorisation de la scientificité de la gouvernance a assuré cette inclusion et encouragé l'indépendance des participants. Ceci est un signe important à l'égard des professionnels et des spécialistes dans le processus de décision. De façon implicite, « la scientificité dans la gestion » évoque une participation des acteurs sociaux. Le mouvement de la rationalisation du management dans les organisations gouvernementales a commencé à la fin des années 1970. Le grand objectif du mouvement est de terminer la domination idéologique en Chine à l'époque maoïste. Il s'agit donc d'un des changements distinctifs de l'époque post-maoïste (Boland, 1998, p.28). Par conséquent, il est désormais légitime de voir les experts et les célébrités s'engager dans la discussion pour une décision nationale.

Dans un deuxième temps, en dépit des facteurs favorables, la diversité et l'indépendance des participants sont aussi les critères importants pour évaluer la participation publique dans le projet des Trois Gorges. En fait, le manque de liberté d'opinion et de prise en compte de la protection environnementale ont constitué des limites importantes en lien

---

<sup>10</sup> Veuillez référer à 4.2.6.

avec la diversité et l'indépendance des acteurs qui participent. En prenant en compte le contexte, on observe le développement de ces deux institutions normatives : scientificité et protection de l'environnement. D'abord, les intellectuels chinois ont relié la science à la démocratie dans les années 1980. En fait, dans le livre de Dai en 1989, les critiques ne sont pas limitées au projet lui-même, mais portent aussi sur la procédure. Par exemple, la moitié des experts invités à écrire le rapport de faisabilité travaillaient pour le Ministère de l'Électricité et de l'Eau, qui était le plus grand promoteur du projet (Boland, 1998, p.29-32). Comme l'avons-nous vu dans le chapitre 2, cette « renaissance » de l'idée démocratique a favorisé la liberté d'opinion en appelant une culture politique plus ouverte, participative et moins idéologique. « The addition of democracy as a related criteria by which to judge the decision-making process has led some to interpret critiques of the Three Gorges project [...] as signs of a nascent populist environmental movement developing in a marginally more pluralist trend » (Boland, 1998, p.29-32). Ensuite, la notion de protection environnementale est reconnue par le peuple chinois à travers les débats autour du projet des Trois Gorges aussi dans les années 1980, surtout avec la publication du livre de Dai en 1989. La portée médiatique sur ce livre critique et l'écho reçu était non négligeable.

En dépit de ces développements, la liberté d'opinion et la protection environnementale restaient des valeurs émergentes et marginales. En premier lieu, les citoyens ordinaires n'ont pas eu l'opportunité de prendre parole tout au long des débats sauf une seule référence faite par *The People's Daily*. Non seulement les institutions formelles (CCPPC et la Loi) n'ont pas défini le droit légitime des citoyens comme participants, leur voix a aussi été négligée par les médias, ou même les chercheurs à l'époque. De façon similaire, la non-prise de conscience de l'importance de la protection environnementale des citoyens pouvait être une des causes de ce silence. Sauf les habitants dans la région de construction, la plupart des citoyens chinois n'ont pas bien compris comment leur vie pourrait être impactée par le barrage. En conséquence, ils ne se sont pas motivés à participer et à influencer la décision.

Par ailleurs, la CCPPC et la valeur de scientificité qui ont favorisé la représentativité et l'indépendance des participants ont eu leurs propres problèmes. D'abord, la composition

de personnels du comité national de la CCPPC a conduit à un élitisme inévitable dans la participation. En fait, comme nous l'avons déjà mentionné, le manque de moyens quant à la participation du grand public a rendu la participation dans le projet des Trois Gorges moins représentative. Ensuite, le mouvement de « scientification » a envisagé ce même piège d'élitisme dans la prise de décision. En mettant l'accent sur la décision scientifique, la discussion est amenée à un niveau trop professionnel pour que les citoyens ordinaires puissent y participer. Par exemple, quand les spécialistes parlent de différents impacts sur la qualité de l'eau dans l'entretien avec Dai, il est difficile pour les profanes de comprendre les calculs. Ces derniers tendaient donc à croire tout ce que le gouvernement leur a montré au lieu de le questionner. Kahane et al. (2013) ont proposé une liste d'inconvénients reliés à une participation sans citoyens : manque de légitimité, manque de diversité d'opinions et attitude plus conservatrice vis-à-vis le changement. Nous pouvons voir qu'après 2004, avec le renouvellement de la Loi sur la protection environnementale, ce problème a été partiellement réglé par l'introduction des audiences publiques en Chine, mais cela était déjà trop tard pour le projet des Trois Gorges qui a touché à sa fin en 2006.

En conclusion, malgré un certain degré de diversité et de représentativité des participants dans le cas des Trois Gorges, il existe un manque remarquable de participation publique des citoyens ordinaires. La participation publique du projet des Trois Gorges est caractérisée par un élitisme extrême tout au long des discussions : seulement les experts, les journalistes, les leaders politiques, bref, les hauts intellectuels ont pu prendre la parole. La voix du grand public n'a pu être entendue à cause de la contrainte d'opinion et du manque de prise en compte de la protection environnementale. Cette différence nous correspond au modèle de « *power over* » de Hendricks (2009) : la discussion est en faveur de certains groupes ayant plus de ressources (les promoteurs et les partisans du projet) et les groupes les moins puissants (les citoyens ordinaires) n'ont même pas occupé une place dans la participation. En conséquence, la diversité et l'indépendance de participants dans le projet des Trois Gorges étaient problématiques.

## 5.2. Evaluation de l'efficacité de la participation publique dans le projet des Trois Gorges

Le deuxième critère que nous allons évaluer est celui de l'efficacité. Comme nous l'avons défini dans le chapitre 2, une participation publique devrait nous amener à la discussion scientifique, au consensus rationnel et au développement institutionnel dans le futur. Dans le cas des Trois Gorges, la structure formelle et la promotion de la scientificité ont (encore une fois) contribué à accroître l'efficacité de la participation. En plus, le développement continu de la Loi a aussi rendu la participation plus efficace. Malheureusement, la politisation des procédures, la non-observation de la Loi et la faible liberté d'opinion ont limité l'efficacité de la participation publique.

D'abord, la CCPPC a réussi à unifier les experts les plus réputés en Chine. Si nous révisons la composition des membres de la CCPPC, nous voyons facilement qu'ils sont souvent les intellectuels et les spécialistes dans leur propre champ de travail. Cette centralisation de l'expertise à Beijing a permis une discussion plus rationnelle et professionnelle. Effectivement, la remise en question du projet a été proposée par ces membres de la CCPPC. C'est cette expertise qui a forcé le gouvernement central et le Ministère de l'Électricité et de l'Eau à les consulter et à inviter à la discussion avant la mise en œuvre du projet pour justifier la décision prise. Dans ce sens, la CCPPC a contribué au développement institutionnel et conduit directement à la naissance du groupe pour diriger la délibération sur le projet des Trois Gorges.

Effectivement, le fait que la légitimité de la décision vient de la science est expliqué par la valorisation de la scientificité. Dans le cas des Trois Gorges, le mouvement de gouvernance rationnelle a introduit une dépendance à l'expertise technique au cours de la délibération vu son importance pour le pays (Boland, 1998, p.28). Boland (1998) et Wu (1993) ont tous observé la fréquence des arguments scientifiques dans les médias. Ces arguments soutenus par une référence d'un ou plusieurs experts réputés ont été employés par les partisans comme les opposants de la construction (Boland, 1998, p.29). Ceci donne la possibilité d'avoir un vrai débat scientifique au lieu d'une dispute idéologique.

Enfin, au cours du processus décisionnel du projet des Trois Gorges, la Loi s'est développée pour répondre au besoin des différentes étapes de discussion. Par exemple, la

règle de 1984 s'est appliquée immédiatement à la planification du projet des Trois Gorges, en exigeant une étude d'impact environnemental. D'ailleurs, durant la phase de mise en œuvre, la Loi a continué d'influencer le développement institutionnel en Chine dans le secteur environnemental ; nous voyons l'installation d'une série de programmes d'action à la demande de l'étude d'impact environnemental du projet des Trois Gorges.

Malheureusement, ces efforts pour une participation publique ont été voilés par la politisation des procédures, la non-observation de la Loi et la manipulation d'opinions. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, Rowe et Frewe (2000) ont mis l'accent sur l'usage des dispositifs pour « structurer le processus de prise de décision » (p.16). En fait, la participation publique ne peut pas être efficace sans les mécanismes délibératifs appropriés. Nous rappelons ici les trois problèmes proposés par Rui Li (1999). D'abord, l'organisateur de la délibération, le Ministère de l'Électricité et de l'Eau, était le partisan de la construction du projet. Ensuite, le manque de plans alternatifs et de discussion interdisciplinaire a rendu la délibération inefficace. Par exemple, un plan d'amélioration proposé par le groupe hydraulique peut être contradictoire au conseil du groupe écologique. La longue durée de délibération (de trois ans, avec dix conférences organisées). Il en a résulté une absence de communication efficace.

En outre, la Loi et ses règles complémentaires n'ont pas été bien observées dans la mise en application de la participation. Au contraire, nous avons manipulé le résultat de la participation afin de répondre au besoin de la Loi. Ici, nous parlons de la seconde étude d'impact environnemental en 1991. Cette étude écrite en 9 mois est basée sur les données de la première, mais a donné une conclusion complètement différente (en faveur de la construction). Dû au manque de données sur le processus délibératif de la rédaction de l'étude, nous ne pouvons plus savoir comment ce résultat contradictoire a été obtenu. Le fait que le NDRC a déjà donné son approbation au rapport de faisabilité avant que cette deuxième étude soit finie, nous suffit pour conclure qu'elle ressemble à de multiples tentatives de faux-fuyants.

Finalement, le resserrement du contrôle d'opinion après 1989 a influencé le contexte de discussion. Pour éviter d'être considérés comme les partisans de la protestation (et ses conséquences sérieuses comme l'emprisonnement), certains participants n'ont plus osé

exprimer ouvertement leur opposition à la construction. Considérant cette tension politique dans les débats, il n'était plus possible d'avoir le vrai consensus basé sur les arguments rationnels. Au contraire, le « consensus » a été obtenu lorsque les opposants sont restés plus ou moins silencieux par rapport à la question.

Bref, nous pouvons observer dans cette section un conflit entre la bonne intention d'accroître l'efficacité et le mauvais exercice dans la réalité. Les institutions procéduro-organisationnelles (la CCPPC) et légales (la Loi sur la protection environnementale) ont essayé d'établir les belles formes, mais nous avons beau avoir le développement institutionnel si nous n'observons pas ces règles. Les problèmes de mauvais dispositifs, des tentatives de faux-fuyants et de contrôle d'opinion nous amènent à une participation décevante.

### 5.3 Evaluation de transparence de la participation publique dans le projet des Trois Gorges

Nous avons déjà vu que le critère de transparence pourrait se considérer en deux composantes : transparence de procédures et accès à l'information des citoyens. Comme le critère d'efficacité, la transparence de la participation publique est surtout favorisée par la CCPPC, la Loi et la valeur de scientificité. Encore une fois, le manque de liberté d'opinion nous semble la plus grande barrière pour accéder à l'information pour les citoyens. Cependant, il faut noter l'existence du suivi médiatique malgré certains problèmes soulevés. La protection environnementale comme institution n'a pas eu un impact significatif sur la transparence de la participation.

Dans le cas du projet des Trois Gorges, les deux institutions formelles ont contribué à bonifier la transparence de procédures. D'abord, la publication des rapports de la CCPPC nous a permis de suivre ce qu'elle a fait. En fait, la plupart des rapports du travail de différents groupes d'études de la CCPPC sont disponibles en ligne aujourd'hui sur [www.cppcc.gov.cn](http://www.cppcc.gov.cn) de 1949 à 2017. Avant que ces documents soient accessibles sur Internet, il existe *Encyclopédie de la CCPPC* publiée par l'Edition de la culture et l'histoire à Beijing dans les années 1990. Une partie des références que nous employons dans cette recherche citent directement ce livre (Mei, Wu, etc.).

Ensuite, la Loi a défini les étapes et les recherches nécessaires afin de mettre en œuvre le projet, comme l'avons-nous vu dans la section 4.1. Elle a aussi clarifié le responsable et l'objet de l'évaluation du rapport (SEPA). Nous pouvons voir l'importance de la Loi pour accroître la transparence des procédures et des règles. Effectivement, la Loi est une des sources officielles très limitées que nous pouvons trouver en ligne et qui est ouvertes au public.

Cependant, ces deux institutions ne se sont pas mobilisées pour communiquer les informations au public. Avant tout, les rapports du travail ont manqué de détails : ils ont enregistré les conclusions finales sans aucune explication. Les rapports n'ont pas clarifié comment ces résultats ont été obtenus. Par exemple, dans le cas des Trois Gorges, aucun document n'a mentionné comment les études sur le terrain se sont organisées. Les mémoires des forums ne sont pas inclus dans ces rapports. Ils existaient probablement, mais n'étaient pas accessibles au public. En conséquence, nous avons peu d'idées du déroulement de la participation publique dans leurs études. En comparaison avec l'organisation des conférences délibératives par le Ministère de l'Électricité et de l'Eau, ce dernier a pourtant publié les mémoires et clarifié chaque étape de discussion par les médias. Cette différence montre un problème institutionnel au sein de la CCPPC. Ses membres, comme Peiyuan Zhou, ont été obligés de se tourner vers la publication privée pour être capable d'expliquer les études qu'ils ont faites.

Puisque les rapports ne sont pas détaillés, le public chinois a de la difficulté à obtenir les informations sur les activités de la CCPPC si les médias dominants ne veulent pas les rapporter. Effectivement, malgré le mandat de la CCPPC, une institution de consultation et de surveillance, il est difficile pour nous d'identifier ce que ces membres ont réalisé. S'il est difficile pour une chercheuse en maîtrise comme moi, il sera encore plus dur pour d'autres citoyens ordinaires qui s'intéressent au projet.

En plus des rapports de la CCPPC qui ont manqué de détails, les deux études d'impacts environnementaux étaient également impossibles à trouver aujourd'hui. Seulement quelques références de mémoires de conférences ont été utilisés par le livre de Dai (1989).

Une autre institution axiologique a aussi eu de l'influence sur l'accès à l'information d'une manière mixte : celle de scientificité. D'un côté, la mise en valeur de la scientificité a

signifié un changement de stratégie de prise de décision en Chine dans les années 1980, d'une « décision par décret » à une décision scientifique (Boland, 1998, p.35). Afin de justifier sa décision, le gouvernement a été obligé de donner les explications scientifiques. Dans le cas du projet des Trois Gorges, nous voyons que les médias de masse, représentés par *People's Daily*, ont continué de suivre la discussion scientifique de 1986 à 1989. C'est seulement après 1991 (où le rapport de faisabilité a été approuvé par le NDRC) qu'il a changé, d'un ton plus ou moins neutre à la propagande positive. Cette couverture médiatique a permis au public d'accéder à l'information, mais aussi de suivre et surveiller le processus des débats.

De l'autre côté, cet accès à l'information était incomplet et unilatéral à cause du contrôle d'opinion, surtout après 1989. En fait, les critiques sont restées anonymes et très générales dans le reportage de *People's Daily* (Wu, 1993, p.77). Par conséquent, l'interdiction des publications qui s'opposaient à la construction est au détriment de l'accès à l'information des citoyens et des représentants de l'ANP. Nous soulignons ici la prohibition du livre de Peiyuan Zhou et de Dai Qing.

Pour conclure, nous voyons que la transparence des procédures a été généralement assurée par les institutions formelles comme la CCPPC et la Loi, mais l'accès à l'information des citoyens posent encore plus de problèmes. « Transparency might involve releasing information on aspects of the procedure, varying from the manner of the selection of the public participants to the way in which a decision is reached to the minutes of meetings » (Rowe et Frewe, 2000, p.15). Dans le cas des Trois Gorges, sauf les procédures, ni la manière de sélectionner les participants ni les façons dont la décision a été prise étaient ouvertes au public. Les informations pouvaient être cachées, mais la non-prise en compte du rôle des citoyens et l'emphase « aveugle » sur la scientificité dans la participation sont aussi responsables du problème.

#### 5.4. Evaluation de l'output de participation publique dans le projet des Trois Gorges

Nous avons évalué le processus de participation, il est maintenant temps de voir si cela amène à un résultat effectif. Nous considérons les effets de la participation publique sur la décision via deux questions : à quel moment les acteurs s'impliquent-ils dans le processus

décisionnel ? Quelle est l'importance de l'output de la participation? Sur ces deux questions, nous allons analyser le rôle des institutions pour examiner de près comment elles ont influencé l'output. De façon similaire, nous observons que les institutions formelles (la CCPPC et la Loi) ont donné les effets mixtes : il existait un écart entre le règlement et l'exécution. De l'autre côté, les institutions axiologiques sont divisées en deux parties. Lorsque la scientificité a joué un rôle assez important pour assurer l'effectivité de la participation publique, le manque de liberté d'opinion et de prise en compte de la protection environnementale a donné les impacts négatifs.

#### *a. CCPPC*

Pour répondre à ces deux questions, nous devons d'abord noter que la CCPPC s'est impliquée à la planification du projet pour la première fois en 1985 (en faisant la première étude sur le terrain dans la vallée). Ce moment d'intervention est pertinent pour influencer la décision parce que :

1. On ne pouvait pas agir plus tard : l'étude sur le terrain est sur le point où le Conseil d'État s'est préparé à mettre en œuvre le projet ;
2. On ne pouvait pas agir plus tôt : le rapport de la CCPPC s'ensuit de la première opposition ouverte via la CAS en 1983 en soutenant le résultat de ce premier (de ne pas mettre en place la construction tout de suite).

La voix de la CCPPC s'est fait entendre par le Conseil d'État, et ce dernier a décidé de repousser le plan de construction et d'organiser les conférences délibératives. On a inclus un des vice-présidents de la CCPPC dans le groupe de direction pour la fin de surveillance publique . Dans la section 4.2.4., nous voyons le lien entre le conseil de la CCPPC (de reconsidérer la nécessité du projet des Trois Gorges) et la décision d'organiser les conférences.

Par la suite, certains membres de la CCPPC ont été invités à la délibération de 1986 à 1989. Cependant, il est extrêmement difficile pour nous d'identifier la contribution de ces membres dans la discussion. Avant tout, le nombre de participants de la CCPPC est limité en comparaison avec celui des participants totaux. Lors de la première conférence en 1986, une vingtaine d'experts étaient membres de la CCPPC parmi un total de 412 invités (Mei, 2008, p.33). Par ailleurs, les opinions à l'intérieur de la CCPPC ont été divisées. Lorsque

certains de ses membres ont accepté l'entretien de Dai pour exprimer leur opposition totale à la construction (Peiyuan Zhou, par exemple), d'autres (« une dizaine », selon Mei Xue) ont soumis une proposition collective au début de l'année 1990 de mettre à l'agenda le projet « le plus tôt que possible » dans la Planification de cinq ans. En 1991, l'autre proposition via la CCPPC a suggéré le début de la propagande en faveur du projet.

Nous observons deux attitudes contradictoires des leaders politiques de Beijing vis-à-vis ces propositions. D'une part, malgré le manque de consensus final, le rapport de faisabilité a été approuvé et soumis à l'ANP en 1992. Les médias officiels (comme *The People's Daily*) ont reporté les différentes étapes de délibération et certaines oppositions, mais ces dernières sont restées anonymes (Wu, 1993, p.75). Les médias « marginaux », comme le livre de Dai, ont été confisqués en 1989. D'autre part, la proposition concernant la mise à l'agenda a rapidement attiré l'attention du Conseil d'État. En juin 1990, ce dernier a organisé une présentation du rapport de faisabilité pour que le NDRC lui donne l'aval de construction. En 1991, le rapport de la troisième étude sur le terrain (en faveur de la construction) a été vastement reporté et référé par les médias (Tian, 1995). La proposition sur le renforcement de la propagande a reçu même plus d'échos. Le président Zemin Jiang a répondu à cette proposition directement.

L'intention des membres de la CCPPC opposés à la construction a échoué, mais un compromis a été fait aussi par les partisans du projet. Le changement de la hauteur du réservoir en est un bon exemple. Nous voyons une différence entre la hauteur planifiée des années 1950 et celle dans le rapport final en 1989 (215 mètres vs. 150 mètres). Cette descente a réduit les impacts environnementaux tout en réduisant la capacité de production électrique, que le Ministère de l'Electricité et de l'Eau ne voulait pas voir.

En général, nous observons que le premier essai de la CCPPC pour influencer la décision était bien réussi tandis que le deuxième a reçu seulement un compromis partiel. Les deux attitudes différentes aux différentes propositions des décideurs ont produit un risque de manipulation.

#### *b. Loi sur la protection environnementale*

Parallèlement, dans les années 1950, le YVPO a déjà commencé la toute première étude d'impact environnemental en Chine sur le projet des Trois Gorges, mais pas dans un cadre

légal. C'est aussi à partir des années 1980 que l'évaluation environnementale s'est inscrite dans la Loi. Le développement parallèle de la Loi avec le projet des Trois Gorges a produit deux effets importants sur la participation publique.

D'abord, la règle sur la rédaction de l'étude d'impact environnemental a été mise en place en 1984, juste avant le commencement de la phase délibérative (de 1986). Le résultat direct de cela est d'inviter les experts en écologie et en protection environnementale à la délibération et de créer le groupe spécial de discussion. Le groupe de direction de la délibération était obligé de prendre en compte leur étude d'impact environnemental. Cette reconnaissance d'impact environnemental est cependant restrictive. Malgré la mise en évidence de certains problèmes environnementaux irréversibles dans cette première étude d'impact, le groupe de discussion n'a pas été doté du pouvoir de veto au projet. En fait, l'impact environnemental était simplement « un des facteurs à considérer, comme retombées économiques et enjeux technologiques » (Wang, 2002). Il n'est pas plus prioritaire par rapport à ces derniers. En conséquence, même si cette étude d'impact environnemental a recommandé de ne pas construire le barrage, le rapport de faisabilité a quand même donné le feu vert à la construction.

Ensuite, les deux études ont donné plusieurs mesures d'atténuation d'impact environnemental, comme le déplacement des plantes que nous avons vu dans le chapitre 4. Selon la réévaluation environnementale du projet des Trois Gorges de Huang et Wu en 2018, la plupart de prévisions dans l'étude d'impact ont été vérifiées aujourd'hui. Les recommandations des études ont conduit directement à la naissance d'*Action Program on the Eco-environmental Monitoring Network of the TGP* en 1996, *Upper Yangtze Water Pollution Control Planning* en 1999, *General Plan for Anti-Geological Hazard of the Three Gorges Reservoir Area* du Conseil d'État en 2001, etc. Il s'agissait du premier système de contrôle environnemental institutionnalisé en Chine (Huang et Wu, 2018, p.49). Nous observons ici un suivi réel de recommandations de l'étude d'impact environnemental. Bref, la Loi a donné les effets positifs sur l'effectivité de la participation publique non seulement au moment de prendre la décision, mais aussi dans le suivi du projet. Elle a obligé les décideurs à considérer les impacts environnementaux.

### *c. Scientificité, liberté d'opinion et protection environnementale*

Quand il s'agit de l'influence réelle des valeurs sur l'utilisation de l'output de participation, puisqu'il est difficile de montrer le lien direct, nous essayons dans cette partie d'analyser les effets susceptibles. En premier lieu, la scientificité dans la gestion publique a augmenté l'influence de l'output par la promotion des institutions de participation formelles. Nous voyons qu'un des objectifs de la réforme de 1978 est de rencontrer les standards internationaux (Boland, 1998, p.37). Cette volonté d'adopter les institutions des pays développés pour moderniser le management chinois est traduite par l'invitation des groupes transnationaux et l'évaluation par les pairs, études du modèle international dans plusieurs secteurs (l'exigence du rapport de faisabilité, l'étude d'impact environnemental, etc.) et d'autres mesures mentionnées dans le chapitre 4.

En ce qui concerne la liberté d'opinion et la protection environnementale, l'absence de ces deux valeurs en Chine a négativement influencé l'extrait de participation publique. D'abord, malgré la valorisation de la scientificité, les débats autour du projet ont été inévitablement politisés : le Ministère de l'Électricité et de l'Eau était avide de montrer sa capacité par la construction d'un mégaprojet. Après la protestation violente du juin 1989, les opposants du projet ont été suspectés de vouloir renverser le régime politique actuel chinois. Par conséquent, l'output de la participation publique a fait l'objet de soupçons et de préjugés. D'ailleurs, le problème lié à la protection environnementale nous rappelle ce que nous avons vu dans la partie sur la représentativité. Dû au manque de connaissance sur la nécessité de la protection environnementale et de souteneurs, les experts écologistes n'ont pas pu recevoir ni l'appui interne (au sein du groupe de direction) ni la compréhension externe (de la population). Quand le livre de Dai a finalement attiré l'attention des citoyens en leur montrant les impacts environnementaux désastreux du barrage en 1989, le travail délibératif s'approchait déjà de sa fin.

Finalement, nous nous rappelons que le barrage de Gezhou, déjà mis en œuvre en 1970, était construit comme un projet en préparation de celui des Trois Gorges. Il n'aurait donc eu plus de sens si ce dernier n'existait pas. D'après Li et al. (2017), plus le coût d'annuler le projet est élevé, moins la protestation des acteurs sociaux est effective. Dans le cas du projet des Trois Gorges, le coût d'annuler celui de la construction du barrage de Gezhou était de 4.88 milliards yuan jusqu'en 1985 (environ 1 milliard de dollars canadiens). Nous

observons une absence de toutes les institutions étudiées dans ce premier projet dans les années 1970. Prenant conscience de ce palier historique, le manque d'intervention dans le processus décisionnel de ce projet préparatif a donné une autre raison de construire le projet des Trois Gorges : si l'on ne construit pas ce dernier, le barrage de Gezhou ne fait plus de sens.

Par conséquent, à partir d'une série de délibérations dans les années 1980, il est difficile de conclure que la participation publique a influencé la décision. Nous observons une préférence des leaders politiques pour les conseils en faveur de la construction en comparaison avec la voix d'opposants, surtout pour les propositions de la CCPPC. Lorsque la Loi et la scientificité continuent à contribuer à l'effectivité de la participation publique, les institutions formelles sont remarquées par le manque du soutien aux citoyens ordinaires à cause de l'absence de liberté d'opinion et de valeur en faveur de la protection environnementale. Bref, puisque ces institutions culturelles n'étaient pas développées, dans le cas des Trois Gorges, les opposants n'ont pas réussi à construire assez de contre-pouvoir pour faire changer les idées. Comme il n'existait pas de formes agonistiques et conflictuelles de la participation publique et que la forme délibérative définie par les institutions formelles n'est pas bien développée non plus, il est difficile d'avoir une influence sur la décision (Fung et Wright, 2005). La section suivante nous offre une explication potentielle de ce phénomène en Chine de manière générale.

#### 5.5 Participation publique dans le cas des Trois Gorges de manière générale

Après avoir évalué chacun des critères, nous avons maintenant une idée globale de la participation publique dans le projet des Trois Gorges (synthèse dans le tableau 5). Nous identifions dans cette section les différentes institutions par les effets donnés sur la participation publique : mixtes, positifs et négatifs. Ainsi, une évaluation de la participation dans le projet des Trois Gorges de manière générale sera faite à la fin du chapitre.

D'abord, les deux institutions formelles, la CCPPC et la Loi, ont eu des effets mixtes sur la participation publique. Pour chacun de critères, les deux l'ont encadré avec la volonté de l'amélioration. Dans un premier temps, la CCPPC a inclus les acteurs de différents domaines et les a invités à la discussion à partir des années 1980, après la redéfinition des

mandats. Elle a assuré la participation des experts et des grands renommés en fournissant les propositions techniques et professionnels. Son site officiel nous a permis d'avoir accès aux rapports que ses membres ont produits. Sa contribution la plus importante est de repousser la construction du projet des Trois Gorges pour une fois et d'obliger les leaders politiques à reconsidérer la faisabilité du projet. Ceci a conduit directement aux délibérations qui ont eu lieu entre 1985 et 1991. Parallèlement, la Loi sur la protection environnementale s'est développée avec la planification du projet. Elle a non seulement clarifié les étapes à suivre pour mettre en œuvre le projet, mais aussi exigé une étude d'impact environnemental pour la première fois en Chine. Même après la mise en œuvre du projet lui-même, en assurant la mise en place des mesures d'atténuation encadrées pour le projet des Trois Gorges, elle continuait de s'enrichir. Pourtant, les problèmes ne sont pas négligeables non plus. Non seulement les membres de la CCPPC ne pouvaient pas représenter la grande population, ses rapports ont aussi manqué de précision. Durant la phase délibérative, les décideurs n'ont écouté que les propositions en faveur du projet. Ce problème nous rappelle à l'argument de la manipulation symbolique proposé par Blondiaux (2004). Selon cet argument ultra-critique de la participation publique, « la délibération intervient le plus souvent comme un habillage de décisions déjà prises » (Blondiaux, 2004, p.162). Effectivement, la préférence par rapport aux propositions de la CCPPC des autorités chinoises a montré le caractère stratégique de la participation. Quant à la Loi, le problème de faux-fuyants a grandement influencé l'efficacité de la participation publique. Malgré les meilleurs vœux des personnes qui l'ont rédigée, on ne peut pas garantir la pertinence de la conclusion de l'étude d'impact environnemental. En plus, adoptée en 1979, elle a été une loi assez nouvelle pour la Chine. Il n'est donc pas étonnant de voir les zones grises qui restaient non définies par la Loi.

Nous observons ainsi un lien potentiel entre ces effets mixtes des institutions structuro-organisationnelles et légales et les effets des institutions culturelles. D'une part, la valeur de scientificité a contribué à améliorer la participation selon presque tous les quatre critères. C'est cette valorisation du rôle de science dans l'administration publique qui a changé de « décider par décret » à « décider par science » en Chine. Elle a légitimé la consultation publique et encouragé les délibérations rationnelles à la place des arguments idéologiques. Dans ce sens-là, la participation publique dans le projet des Trois Gorges ne

peut pas exister sans cette valorisation. Cependant, la mise à l'accent aveuglement sur le rôle des experts et des connaissances professionnelles a aussi conduit à l'élitisme extrême dans la participation. Les citoyens ordinaires n'ont pas eu leur place. Evidemment, quand la participation publique idéaliste exige la confrontation des « savoirs savants et savoirs profanes » (Blondiaux, p.160) en faveur de l'égalité entre les experts et les citoyens ordinaires, ceci n'est malheureusement pas le cas en Chine. Ce décalage entre les experts et les citoyens ordinaires a impacté négativement la diversité de participation publique.

D'autre part, l'absence de liberté d'opinion et de prise en conscience de protection environnementale en Chine à l'époque est responsable de plusieurs problèmes. Nous avons beau imiter le système participatif occidental lorsque la société civile ne s'est pas engagée à la discussion. Cette absence n'influence pas seulement la diversité et l'indépendance des participants, mais aussi l'effectivité de la participation : si la population ne reconnaît pas le problème, et les façons de les faire savoir sont bloquées, il n'y aura pas assez de contre-pouvoirs contre les promoteurs du projet, qui ont des ressources politiques. D'après Fung et Wright (2005), le contre-pouvoir est « une série de mécanismes capables d'affaiblir, voire de neutraliser, le pouvoir et les prérogatives politiques des acteurs sociaux normalement dominants » (Fung et Wright, 2005, p.50), donc un remède à l'environnement politique inégal. Sans le développement de ces deux institutions culturelles, il est difficile d'opposer le projet des Trois Gorges contre ses partisans du Ministère de l'Electricité et de l'Eau.

A travers notre analyse du chapitre 6, nous pouvons voir que la participation publique dans le projet des Trois Gorges est loin d'être satisfaisante. Elle est particulièrement problématique en diversité des participants et en transparence. Cependant, en dépit de tous ces problèmes, nous devons aussi prendre en compte que la participation publique a quand même reçu des échos, démontrés par les compromis de la part des autorités politiques. Le développement institutionnel au fur de temps dans le processus décisionnel (qui est assez long) du projet des Trois Gorges a aussi montré l'effet d'apprentissage de la participation publique (Blondiaux, 2004, p.160 ; Michels, 2011, p.279).

Tableau 5– Institutions et effets sur différents aspects de participation publique

Institutions	Critères			
	Représentativité	Efficacité	Transparence	Influence de l’output
<b>CCPPC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : CCPPC permet d’inclure une partie des acteurs sociaux à la participation de façon directe et indirecte</li> <li>• Problèmes : les membres de la CCPPC sont principalement les élites sociaux (experts réputés, entrepreneurs successifs, hauts fonctionnaires etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : CCPPC permet d’unifier tous les professionnels dans une même institution en assurant l’expertise dans la participation</li> <li>• Problèmes : les procédures de délibération sont grandement politisées, elles ne sont pas désignées pour une discussion rationnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : l’existence des documents et du rapport annuel de la CCPPC en ligne permet au public de consulter les décisions prises</li> <li>• Problèmes : les rapports et les mémoires existants ont manqué de détails ; l’accès aux documents est très limité pour les citoyens ordinaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : le rapport de la CCPPC conduit à l’organisation de la délibération ; quelques compromis ont été faits en mesure de suggestions</li> <li>• Problèmes : la CCPPC n’a pas pu intervenir dans le projet préparatif ; en plus, seulement les propositions en faveur de la construction du barrage ont été adoptées</li> </ul>
<b>Loi sur la protection environnementale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d’effet direct dans le cas du projet des Trois Gorges</li> <li>• Après la mise en place de la nouvelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : le perfectionnement de la loi sur la protection environnementale s’accompagne tout au</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la Loi a défini clairement les différentes étapes pour que le projet soit mis en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : les impacts environnementaux composent un facteur important à</li> </ul>

	<p>Loi sur l'évaluation environnementale en 2003, elle évoque la participation publique dans le processus décisionnel de façon spontanée</p>	<p>long du processus de prise de décision du projet des Trois Gorges pendant les années 1980, il existe une amélioration réciproque entre le projet et la loi ; l'implantation de plusieurs programmes d'action démontre le développement institutionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problèmes : les règles n'ont pas été bien observées dans la planification du projet des Trois Gorges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problèmes : les deux études d'impact environnemental n'étaient pas disponibles pour les citoyens à consulter</li> </ul>	<p>considérer avant de mettre en œuvre le projet des Trois Gorges ; les mesures de protection environnementale ont été prises en conscience</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problèmes : l'implantation de la Loi sur l'évaluation environnementale était trop tard pour le projet ; les impacts environnementaux sont seulement un aspect à considérer, en fait, ni CAS ni SEPA n'a le droit de véto du projet</li> </ul>
<p><b>Scientificité (valorisation du rôle de science)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la mise à l'accent sur la scientificité renforce le rôle de consultation et de surveillance en dehors du parti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : le mouvement de rationalisation a encouragé les arguments scientifiques au lieu de ceux idéologiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la décision ne peut plus être prise sans aucune explication « scientifique » au public, nous avons passé d'une stratégie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : l'imitation à la gestion scientifique occidentale pousse les changements dans les institutions formelles</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problème : la valorisation excessive de la science peut amener à une « croyance » aveugle du public aux experts et le rôle des citoyens ordinaires est négligé ou même méprisé</li> </ul>		de « décider par décret » à « décider par science »	
<b>Liberté d'opinion et culture politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet négatif : le manque de voix des citoyens ordinaires se retrouve dans chaque étape de décision</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet négatif : les opposants n'osent plus prononcer leurs idées après la protestation violente en 1989, la délibération s'approche à sa fin sous tension politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet négatif : l'interdiction des publications opposantes à la construction est au détriment de l'accès à l'information des citoyens et des représentants de l'ANP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet négatif : la question est grandement politisée : elle est un symbole du succès politique du Ministère de l'Electricité et de l'Eau, mais aussi un avertissement à ceux qui ont participé à la protestation en 1989</li> </ul>
<b>Protection environnementale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet négatif : les citoyens ordinaires chinois n'ont pas encore pris en conscience l'importance de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'effet direct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'effet direct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet négatif : les experts en écologie et protection environnementale ne reçoivent pas ni d'appui interne et ni</li> </ul>

	protection environnementale avant les années 2000			de la compréhension externe
--	---	--	--	--------------------------------

## **6. Evaluation de la participation publique dans le processus décisionnel du projet de la Romaine**

La participation publique a déjà vécu une longue vie au Québec en comparaison avec celle en Chine. Dans le cas du projet de la Romaine, nous reconnaissons les institutions formelles comme le BAPE et la LQE, qui existaient depuis les années 1970. Nous observons aussi le rôle des idées et valeurs comme l’horizontalité et l’indépendance, la liberté d’opinion et la protection environnementale. Certes, ces institutions servent souvent de modèle d’excellence, mais elles ont aussi leurs propres problèmes. Dans ce chapitre, nous nous intéressons encore une fois à la manière dont elles ont de l’influence sur la participation publique à la mesure de quatre critères : représentativité, efficacité, transparence et effets sur la décision finale.

### **6.1. Evaluation de la représentativité, de la diversité et de l’indépendance des participants dans le projet de la Romaine**

D’abord, la représentativité et la diversité de la participation publique dans le projet de la Romaine sont assurées par les deux institutions formelles : le BAPE et la LQE. L’horizontalité, la liberté d’opinion et l’engagement à la protection environnementale de la société québécoise ont également contribué à une participation publique représentative et inclusive. En premier lieu, nous observons la présence de différents groupes sociaux ainsi que les citoyens ordinaires dans la région concernée aux audiences du BAPE. Dans le rapport du BAPE de 2009, il s’agit de la participation de représentants de gouvernements municipaux, d’associations manufacturières et commerciales, de groupes écologiques et de différents groupes autochtones. Les différents types de participants sont présentés par la grille suivante.

Tableau 6.1 – Différents types de participants

	<b>Municipalités</b>	<b>Associations commerciales et entreprises</b>	<b>Groupes écologiques</b>	<b>Autochtones et les conseils des autochtones</b>
<b>Groupes représentants</b>	Conférence régionale des	Association de l’aluminium du	Parti vert du Canada et Parti	Conseil des Innus

	élus de la Côte-Nord, Conférence des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean et Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean, Centre local de développement de la MRC de Caniapiscau, Députée de Duplessis, etc.	Canada, Association chasse et pêche de Havre-Saint-Pierre, Tecsalt Inc., Manufacturiers et exportateurs du Québec, etc.	vert du Québec, Alliance Romaine, Fondation Rivières, etc.	d'Ekuanitshit, Communauté innue d'Ekuanitshit, etc.
<b>Nombre de participants totaux</b>	49	39	9	20

Cette composition de participants a montré une grande diversité. En plus, le lien entre les groupes qui ont participé aux audiences et le problème étudié est évident. Par exemple, les membres de l'Association de l'aluminium du Canada ont participé car la production de l'aluminium exige une quantité significative d'électricité. En ce qui concerne l'indépendance, puisque le BAPE est une institution de consultation autonome par rapport au gouvernement et à Hydro-Québec, les acteurs qui participent risquaient peu d'être influencés par l'organisateur. En second lieu, la LQE a fourni le cadre légal au BAPE. Elle a défini les trois mandats principaux de ce dernier dans la version en 1978 : information et consultation du dossier par le public, enquête et médiation et organisation des audiences publiques (voir la section 6.3.). En plus, la LQE et la Loi sur l'évaluation environnementale (au niveau fédéral) ont assuré ensemble la présence des acteurs dans l'évaluation du projet de la Romaine. Ce qui a permis une plus grande indépendance des acteurs par cette distance gardée avec le promoteur et le projet.

Par ailleurs, les valeurs présentes dans la planification du projet ont aussi contribué à une participation représentative. La gouvernance horizontale par exemple, a brisé le monopole

du Ministère du Développement durable dans la gestion environnementale au Québec. Cette horizontalité s'interprète par une manière d'« agir par l'intermédiaire d'autres acteurs », et aussi par l'emploi fréquent des « instruments de gouvernance » (Tremblay-Racicot et Mercier, 2017, p.110). Dans le cas de la Romaine, le BAPE a servi d'intermédiaire ainsi que d'instrument du gouvernement québécois pour mieux inclure les acteurs sociaux dans la discussion. De plus, la liberté d'opinion et la valorisation de la protection environnementale occupent une place importante dans la société québécoise. L'engagement des citoyens ordinaires a donné une pression « bottom-up » sur le processus de décision sous forme de manifestations et de la présence des groupes écologiques. Comme l'a montré le sondage en 2004, 67% des Québécois ont participé au moins une fois aux mouvements verts (Boutin, 2005, p.555). Nous observons ici une forte volonté de participation des citoyens québécois au processus décisionnel dans le secteur environnemental.

De l'autre côté, la critique porte principalement sur la limite géographique de la participation. Le BAPE est tombé dans le même piège qu'Hydro-Québec : les audiences ont eu lieu seulement à Havre-Saint-Pierre, Ekuanitshit et Sept-Îles. Cependant, le projet de la Romaine pourrait produire des impacts négatifs sur d'autres régions en dehors de la MRC où les centrales doivent être construites. Par exemple, les communautés Métisses qui habitent en aval de la rivière Romaine sont également affectées par le projet. La construction du réservoir provoquerait de sérieuses conséquences sur la pêche, le moyen principal de gagner leur vie (BAPE, p.40). Le rapport du BAPE a identifié le problème de la limite géographique de l'étude des impacts environnementaux, mais il est tombé dans le même piège : les impacts du projet ne sont pas en fonction des frontières administratives du territoire (Jegen, 2012, p.502). À part ce problème mineur, la participation publique dans le projet de la Romaine était bien représentative ; la diversité des participants est aussi remarquable.

## 6.2. Evaluation de l'efficacité de la participation publique dans le projet de la Romaine

Trois institutions ont contribué à une participation efficace dans le projet de la Romaine : le BAPE, la LQE et la valeur de l'horizontalité. Premièrement, le BAPE a fourni une plateforme pour les participants pour exprimer librement leurs préoccupations. Les audiences publiques ont permis de faire se confronter directement les différentes idées. Le rapport du BAPE en 2009 nous montre en plus sa capacité d'entendre les préoccupations, de les interpréter et de conclure pour les ministères. Deuxièmement, la LQE a non seulement fixé cette forme efficace d'échange d'idées (audiences publiques), mais aussi permis la coopération entre les gouvernements de deux échelles (Commission d'examen conjoint de la Romaine). La Commission s'est établie en 2004 à la demande de l'Entente en vue de coordonner l'évaluation environnementale dans le cadre de LQE. Elle a assuré en même temps la maximisation d'expertise et la neutralité de l'analyse du BAPE. Les commissionnaires fédéraux ont fourni d'abord une vision plus objective vis-à-vis du projet. Ensuite, ils ont travaillé pour assurer que le projet remplisse non seulement le standard québécois, mais aussi le standard fédéral. Enfin, le rôle des acteurs locaux est renforcé par la valorisation de la gouvernance horizontale. Nous observons que la participation active des acteurs est en faveur de l'efficacité. Rappelons que dans la revue de littérature, O'Faircheallaigh (2009) et Blondiaux (2004) ont souligné l'efficacité comme un avantage important de l'implication de divers acteurs. En fait, le processus qui vise à obtenir le consensus pourrait générer les nouvelles solutions en facilitant l'acceptabilité sociale du projet discuté. Par conséquent, il est plus efficace de les entendre que de prendre la décision par les fonctionnaires à Montréal par la réduction de coûts de faire accepter le projet dans la région de construction. Ceci facilite la mise en œuvre du projet par la suite.

Cependant, les critiques existaient toujours. La critique la plus forte venait des participants Innus envers le BAPE et son travail d'organisation. Les communautés Innues ont dénoncé la complexité des documents préparatifs pour l'audience publique. De plus, ces documents techniques n'étaient même pas traduits en langue Innue (voir la section 4.4.4.). Cela a donné des difficultés extrêmes aux peuples autochtones à participer activement à la discussion. Dû à l'asymétrie d'information, les représentants Innus ont manqué de ressources pour défendre leurs intérêts au cours des audiences. Dans ce contexte inégal, il

serait difficile d'avoir les discussions égales et un vrai consensus. En plus, le BAPE n'a pas réussi à gagner la confiance des communautés Innues. Comme l'a cité Fortin (2014) Hydro-Québec a passé plus de temps à communiquer en face à face avec les groupes autochtones par rapport au BAPE. A travers le programme de communication et les TIE organisées, Hydro-Québec a pu établir un lien de confiance favorisant la compréhension mutuelle. Ceci n'était malheureusement pas le cas pour le BAPE, qui était limité dans ses moyens de contact avec les communautés. La manière de communiquer pouvait faire une différence : Fortin (2014, p.68) a confirmé « l'importance des relations humaines lors des échanges en face à face » en créant un phénomène de « politesse, respect et ouverture » avec Hydro-Québec. Il n'est donc pas étonnant que ces dernières aient dénoncé ouvertement le processus de participation dans le mémoire soumis. Enfin, malgré la volonté de gouvernance horizontale et de l'implication des acteurs, le manque de coordination intra-organisationnelle a conduit à un travail répétitif. En fait, comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, certains participants ont perdu l'intérêt car les mêmes questions ont été posées par Hydro-Québec, le BAPE, le ministère, etc. Il s'agit bien évidemment du gaspillage de ressources, mais aussi du refroidissement de l'enthousiasme de participation. Nous avons beau avoir tous ces acteurs impliqués, et les participants invités pouvaient donner plus d'avis lors de la première consultation que la deuxième et ainsi de suite.

En révisant la définition de l'efficacité donnée dans la revue de littérature, nous pouvons conclure que, d'un côté, la participation publique dans le projet de la Romaine est efficace dans le sens qu'elle facilite l'acceptabilité sociale de la décision. Par l'inclusion obligatoire de différents groupes d'acteurs, elle favorise aussi la production de solutions alternatives (Blondiaux, 2004, p.160). De l'autre côté, comme plusieurs auteurs l'ont mentionné et critiqué (Blondiaux, 2004 ; Sanders, 1997 ; Fung et Wright, 2005), il existe toujours les inégalités de forces, de ressources et du pouvoir dans la participation publique au plan opérationnel. Malheureusement, les institutions au Québec n'ont pas réussi de à le régler. Dans le cas du projet de la Romaine, nous observons cette inégalité entre les municipalités et les milieux d'affaires et les peuples autochtones. Dans cet environnement politique aux acteurs inégaux dans les faits, la participation publique ne peut pas nous amener nécessairement à un consensus parfait, mais une conclusion souvent en faveur des groupes

plus dominants dans le sens qu'il est naturellement plus bénéfique pour certains de participer à la délibération (Hendricks, 2009). Par ailleurs, quand nous voyons que la participation publique dans le projet des Trois Gorges a inspiré et favorisé le développement institutionnel, au Québec, le même développement est difficile à voir en considérant le degré d'institutionnalisation déjà bien élevé.

### 6.3. Evaluation de la transparence de la participation publique dans le projet de la Romaine

En comparaison avec d'autres critères, la transparence tout au long de la participation publique dans le projet de la Romaine est remarquable. En fait, à la fin de l'analyse, nous ne sommes pas en mesure d'identifier des problèmes qui méritent d'être mentionnés. Les cinq institutions à part la protection environnementale ont toutes contribué à cette transparence.

D'abord, le BAPE a favorisé en même temps la transparence de la procédure et d'accès à l'information des citoyens. D'une part, ses mandats ont été clairement définis sur le site officiel (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/>) ainsi que son rôle dans la procédure administrative, le moment d'intervention et la forme de consultation, comme l'ont présenté le tableau 4 et 5. D'autre part, le rapport du BAPE et les mémoires déposés lors des audiences sont aussi disponibles en ligne. Une fois le rapport produit, le BAPE est responsable de le rendre public « afin d'assurer aux citoyens le plus grand accès possible aux débats sur les enjeux de nature environnementale et sur les projets d'importance qui s'y attachent » (Côté et Lalonde, 2017, p.117). Si l'on compare avec la situation en Chine, ces rapports sont faciles à trouver. Premièrement, nous pouvons chercher directement le nom du projet (projet de la Romaine dans notre cas) au lieu d'un décret numérisé ; deuxièmement, les rapports sont rassemblés sur le site du BAPE. Les hyperliens nous permettent en plus d'identifier les documents reliés. Tous ces détails ont permis aux citoyens québécois de consulter les documents liés à un projet donné.

De façon similaire, le contenu complet de la LQE est aussi accessible sur LégisQuébec, qui est le centre documentaire législatif du gouvernement québécois (<http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/Q-2>). La loi est disponible en

deux langues officielles du Canada en montrant toutes les modifications historiques faites (soulignées en rouge). En fait, nous voyons facilement que les mandats du BAPE sont définis par la LQE avec la modification faite en 1978 (par suite de l'adoption en 1972). La LQE a ainsi défini le délai maximal de publication des rapports du BAPE, soit 15 jours de leur réception au ministère (Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, 2018, p.6).

D'ailleurs, la transparence du projet n'est pas seulement assurée par l'État, mais aussi d'autres acteurs. Hydro-Québec par exemple, est chargée aussi de la responsabilité de faire circuler l'information. Effectivement, 7 de ces 10 activités du programme de communication ont visé à informer les habitants dans la région de construction. La répétition régulière de ces activités a assuré l'accès à l'information simplement pour les acteurs locaux. En plus, la forme de participation a montré ainsi une caractéristique horizontale et ouverte. Nous observons dans le cas chinois qu'au sein d'un système extrêmement centralisé, toute décision s'est faite à l'intérieur du gouvernement central : les acteurs sociaux ont été invités à la capitale pour discuter dans un environnement assez clos et « discret ». Par conséquent, le gouvernement pouvait choisir le contenu à diffuser au public. Cela n'est cependant pas possible Québec car ici nous avons fait l'inverse. Le BAPE est venu dans la région de construction et les audiences étaient « publiques ». Il serait donc difficile de se cacher devant le public.

Finalement, la liberté d'opinion a rendu la surveillance publique possible. Les interrogations via les médias et les organisations écologistes ont forcé Hydro-Québec et le gouvernement à justifier leur choix d'une façon continue. Au Québec, les médias et la population qu'ils représentent n'hésitent pas à critiquer ouvertement le projet public. En fait, comme nous avons vu dans la revue de presse de Vincent (2009), les réactions des médias par rapport au projet de la Romaine étaient généralement négatives. Cette pression a conduit à la publication de bulletins annuels, de bilans des activités et d'autres documents de surveillance qui répondent aux questions des citoyens, surtout durant la mise en œuvre.

D'une manière générale, la participation publique transparente est le résultat combiné de plusieurs institutions : le BAPE, la LQE, l'horizontalité et la liberté d'opinion. Il est même difficile pour nous de trouver de vrais problèmes. Encore une fois, la transparence dans le

projet de la Romaine nous montre le degré élevé d'institutionnalisation de la participation au Québec dans le secteur de l'environnement.

#### 6.4. Evaluation d'output de participation publique dans le projet de la Romaine

Enfin, nous pouvons nous focaliser sur l'influence de participation publique sur la décision finale. Ici, toutes les cinq institutions choisies ont visé à assurer cette influence.

D'abord, à l'opposé de la CCPPC, les audiences organisées par le BAPE ont été marquées par les préoccupations de différents groupes sociaux au lieu d'une discussion purement technique. Le BAPE a joué un rôle indispensable en organisant les audiences et interprétant la volonté des acteurs impliqués. En ce sens, c'est grâce au BAPE que nous pouvons suivre les différentes préoccupations et que la participation publique transparente et inclusive peut se réaliser. En plus de l'interprétation, la conclusion du BAPE est un élément important dans la procédure. Si le BAPE, selon sa compréhension de l'extrait des audiences et de l'étude d'impact, juge que le projet ne vaut pas la peine de construire, il y a plus de chances qu'il soit rejeté ou fera l'objet d'importantes modifications. L'annulation du projet du Suroît est un bon exemple. La recommandation du BAPE a été suivie par le ministère qui a décidé de rejeter le projet. Dans le cas de la Romaine, le projet a obtenu d'abord le consentement du BAPE avant d'être mis en œuvre. Cette prise en compte des recommandations du BAPE est conforme à l'esprit de la LQE.

Malgré le rôle crucial du BAPE dans le processus de décision, il faut noter qu'il n'a pas le droit de veto vis-à-vis le projet. Il se définit comme « un organisme à vocation consultative et non décisionnelle » (Côté et Lalonde, 2017, p.117). Le moment de son intervention, prévue par la LQE, a eu les impacts négatifs sur l'effectivité de la participation sur la décision dans le cas de la Romaine. Baril (2006) a commenté que le BAPE « n'intervient que tardivement » (p.82). Non seulement Baril (2006) a accentué l'importance de mettre en œuvre une démarche de consultation en amont du processus décisionnel, Gauthier et Simard (2011) ont ainsi souligné la nécessité de développer les dispositifs participatifs introduits dès le début (Gauthier et Simard, 2011, p.61). L'apparition tardive du BAPE dans la procédure décisionnelle a laissé Hydro-Québec toute la place pour mieux préparer aux audiences publiques (Gauthier et Simard, 2011, p.61). Ici nous interrogeons l'accord

entre Hydro-Québec et les municipalités signé en 2008, six mois avant les activités du BAPE. Nous voyons déjà une entente réalisée entre le promoteur du projet et certains acteurs (apparemment les plus puissants). Cela nous donne l'impression que le projet a déjà obtenu l'approbation sans égard au résultat des audiences. Il n'est donc pas étonnant de voir que, selon le tableau de Morin (2016), les composantes du projet de la Romaine n'ont guère été modifiées après l'intervention du BAPE. C'est lors de la mise en œuvre en 2009 que quelques changements ont été faits pour répondre aux besoins sur le champ.

Effectivement, nous entrons dans une zone grise de la LQE. Elle ne donne pas une définition claire sur la manière de faire des ententes. Cette entente faite non à travers le BAPE ni d'autres formes de médiation gouvernementale n'allait pas à l'encontre de règlements. Même si la LQE encadre les activités de participation sous la direction du BAPE, elle ne touche pas celles en dehors de cette structure institutionnelle. Comme l'ont aussi marqué par Simard et Lepage (2004, p.360), « l'interférence » des acteurs sociaux est un des problèmes les plus remarquables de la gestion environnementale au Québec aujourd'hui. En fait, les discussions, voire les négociations, peuvent toujours passer en dehors du cadre formel, « dont l'issue n'est jamais connue d'avance ». Par conséquent, le fait de signer l'accord avec des acteurs ne fait pas l'objet de sanction en dépit de son influence négative sur le résultat de la participation publique.

Ce problème est lié peut-être à l'horizontalité dans la gestion environnementale au Québec : lors de l'absence de la réglementation unifiée, l'inégalité de ressources entre différents acteurs participatifs a été renforcée par un système de gestion environnementale horizontale. Par exemple, les municipalités ainsi que les MRC qui ont vu leur rôle « gagner en importance dans la gestion de l'environnement » depuis 1995 pouvaient influencer la décision plus que d'autres (Côté et Laconde, 2017, p.121). Ceci est aussi le cas des promoteurs qui possèdent plus de ressources pour « gagner » les audiences. En même temps, les groupes autochtones, moins puissants que d'autres, n'étaient pas capables de recevoir l'aide de l'acteur gouvernemental : le ministère chargé des Affaires autochtones était absent quand les peuples Innus ont besoin de lui pour faire la médiation (Vincent, 2008, p.152). En réalité, les conseillers et les interprètes durant les négociations des autochtones ont été tous embauchés par Hydro-Québec au lieu du gouvernement et du

BAPE (Fortin, 2014, p.39). Malgré la distribution inégale de ressources, l'idée de l'horizontalité a permis cependant de traiter le problème d'une manière plus complète. Comme l'ont souligné Côté et Lalonde (2017, p.126) : la gouvernance horizontale a favorisé « l'intégration de l'ensemble de l'appareil étatique dans la poursuite d'un développement respectueux des sphères environnementale, sociale et économique ». Dans le cas de la Romaine, nous voyons le partage de responsabilités entre Ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, Transports Canada et Pêches et Océans Canada dans le processus décisionnel. L'inclusion de ces derniers a permis la considération d'autres facteurs que ceux environnementaux soulevés par les acteurs sociaux. Pour le projet de la Romaine, les effets socio-économiques ont été accentués en particulier au cours des audiences. Nous observons le besoin de revitalisation économique auprès des acteurs locaux.

Enfin, deux valeurs, la liberté d'opinion, et la protection environnementale dans la société québécoise, ont poussé le décideur à justifier et légitimer la décision prise. Non seulement les médias locaux, d'autres médias majeurs au Québec (Le Devoir, Radio-Canada, etc.) ont suivi chaque étape du projet de la Romaine jusqu'aujourd'hui. Ils étaient aussi les porte-paroles des groupes minoritaires comme les peuples Innus. Plusieurs critiques de ces derniers contre la construction du projet ont eu des échos dans la presse écrite (comme les références que nous utilisons dans cette recherche). L'influence de l'opposition publique a été démontrée aussi par la discussion sur le projet du Suroît : plus de 60% de taux d'opposition a attiré l'attention du BAPE et du Ministère du Développement durable. Dans le cas de la Romaine, la situation était plus complexe. En fait, il est difficile de trouver un consensus entre les partisans et les opposants à cause des retombées économiques énormes et la nature de l'hydroélectricité socialement plus acceptée. La division des opinions des citoyens québécois rend la conclusion difficile : il reste difficile de mesurer précisément l'impact réel des opinions publiques sur la décision prise. Néanmoins, nous dirions que la participation publique dans le projet de la Romaine est relativement effective dans le sens que son output a été pris en compte par le Ministère. L'existence de division d'opinions des acteurs nous rappelle qu'une participation publique effective ne conduit pas nécessairement au rejet du projet. En fait, 82% des avis des commissions du BAPE étaient favorables pendant la période 2000-2005 (Gauthier et Simard, 2011, p.209). Dans notre

cas analysé, les deux institutions formelles ont joué un rôle crucial dans ce processus de prise en compte malgré certains problèmes (de zones grises et d'une intervention tardive).

#### 6.5. Participation publique dans le cas de la Romaine d'une manière générale

Comme pour le projet des Trois Gorges, nous essayons ainsi de caractériser la participation publique (voir tableau 6) dans le processus décisionnel du projet de la Romaine par les effets donnés de chacune des institutions étudiées.

Similairement, nous voyons que les institutions formelles (BAPE et LQE) ont donné les effets mixtes sur la participation publique en général, mais avec beaucoup moins de problèmes. D'un côté, nous observons la contribution du BAPE et de la LQE en tous les quatre critères. Dans le cadre de la LQE, le BAPE a assuré l'accès des citoyens ordinaires et des acteurs sociaux à la délibération et aussi à l'information. L'organisation des audiences publiques est non seulement efficace dans le sens d'accroître l'acceptabilité sociale et la légitimité de la décision, mais aussi effective car son avis a été accepté par le gouvernement québécois. Cette institution avant-gardiste dans le domaine n'échappe pas cependant de la faiblesse de la participation publique. Il n'a pas pu consacrer plus de ressources sur le problème de marginalisation des groupes autochtones dans la discussion. En plus, les audiences publiques comme le seul dispositif participatif employé par le BAPE étaient absentes en amont du processus décisionnel ; en comparaison avec divers dispositifs mis en place par Hydro-Québec, le développement institutionnel du BAPE semblait nécessaire.

Les institutions culturelles ou axiologiques ont joué ici un rôle crucial dans la participation publique dans le projet de la Romaine. En fait, elles ont formé le sol dont les institutions formelles se reposaient. D'abord, la promotion de l'horizontalité permet l'inclusion de plus d'acteurs que possible, des milieux d'affaires aux municipalités, du Ministère de l'Environnement à plusieurs ministères de différentes échelles. Nous rappelons que la définition de la participation publique se base sur « l'idée d'une implication directe de la population dans des affaires publiques » (Contandriououlos, 2009, p.28). Par conséquent, la mise à l'accent sur l'horizontalité accroît en même temps la diversité, l'efficacité, l'accès à l'information et l'effectivité. La responsabilisation d'Hydro-Québec est un bon exemple

de cette gouvernance horizontale : en fait, Hydro-Québec est chargée d'une grande partie du travail étatique pour assurer une saine participation publique. Cependant, ce partage de responsabilités a causé plusieurs problèmes : la communication pas assez ouverte, la segmentation entre différents organismes (Legault, 2015, p.104) et aussi la négociation contestée avec les municipalités en privé. Ainsi, cette idée d'implication nous soulève le problème de l'environnement politique inégal. En plus, le manque d'une coordination a conduit au travail répétitif qui gaspille les ressources et décourage les participants.

Une des plus grandes différences institutionnelles entre le cas des Trois Gorges et celui de la Romaine se situent effectivement dans les deux dernières institutions culturelles : liberté d'opinion et protection environnementale. A l'opposé du cas chinois, l'engagement aux mouvements verts et la sensibilité des questions environnementales de la société québécoise ont formé ensemble un contre-pouvoir puissant. Ici, la surveillance et la pression ne viennent pas simplement du BAPE, mais aussi de la grande population. Ces deux institutions ont forcé les décideurs à donner toujours les justifications de la décision prise. Pourtant, le lien entre la prise en conscience de protection environnementale et l'efficacité et la transparence de la participation n'est pas clair.

Globalement, la participation publique dans le projet de la Romaine est réussie. Parmi les quatre critères, la transparence de la participation est particulièrement impressionnante. Le projet de la Romaine au Québec apparaît comme un bon cas comparatif avec celui des Trois Gorges. Il nous montre un modèle institutionnalisé avec succès de la participation publique au sein d'une société qui est plus déconcentrée et différenciée. Face aux enjeux de la participation publique, ce modèle risque cependant de tomber dans le cercle vicieux de dépendance aux sentiers sans développement institutionnel (Gauthier et Simard, 2011). Quelles institutions contribuent-elles les plus à cette différence ? Existe-t-il encore d'autres pistes pour la future participation en Chine et au Québec ? Dans le chapitre de discussion, nous proposerons une analyse à travers la confrontation directe des deux cas en réponse de la question posée par cette recherche.

Tableau 6.2 – Institutions et effets sur différents aspects de participation publique

Institutions		Critères		
	Représentativité	Efficacité	Transparence	Influence de l'output
<b>BAPE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : l'organisation des audiences ont permis un accès égal des citoyens ordinaires et des groupes d'intérêt</li> <li>• Problèmes : les audiences sont tombées dans le même piège qu'Hydro-Québec de limites géographiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : le BAPE a permis de réorganiser et de comprendre différentes préoccupations</li> <li>• Problèmes : les communautés Innues ont été « marginalisées » ; le BAPE n'était pas capable d'établir un lien aussi proche que Hydro-Québec avec ces communautés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la publication du rapport du BAPE est un bon complément de l'étude d'impact pour mieux comprendre la nécessité (ou pas) du projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effets positifs : le BAPE a assuré l'organisation des audiences publiques transparentes et inclusives ; la conclusion du BAPE est cruciale pour que le projet soit passé</li> <li>• Problème : le projet a déjà obtenu l'approbation des municipalités avant l'organisation des audiences</li> </ul>
<b>LQE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la LQE a encadré les activités du BAPE ; ensemble avec la Loi sur l'évaluation environnementale au niveau fédéral, la LQE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la LQE a permis une coordination entre le gouvernement québécois et fédéral afin de mettre en œuvre une évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la LQE a défini les procédures nécessaires d'évaluation environnementale et le mandat du BAPE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : les ministères devaient prendre en conscience la conclusion et les recommandations du BAPE dans le cadre de LQE</li> </ul>

	a assuré une coopération de deux échelles	environnementale plus efficace		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problème : la LQE a laissé une zone grise pour les négociations entre acteurs participatifs avant les audiences publiques</li> </ul>
<b>Gouvernance horizontale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : l'horizontalité a permis une inclusion de plus d'acteurs sociaux et locaux en brisant le monopole du Ministère du Développement durable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la participation des acteurs locaux bonifie les arguments</li> <li>• Problème : le manque de l'organisation unifiée introduit à une répétition du travail et un gaspillage de ressources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : le programme de communication de Hydro-Québec est un bon complément pour informer les acteurs sociaux ; la déconcentration dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre a rendu la dissimulation impossible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la gouvernance horizontale a favorisé « l'intégration de l'ensemble de l'appareil étatique » à la poursuite du projet (Côté et Lalonde, 2017, p.126)</li> <li>• Problèmes : le pouvoir de différents acteurs est déséquilibré</li> </ul>
<b>Liberté d'opinion et culture politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la liberté d'opinion a permis une pression « bottom-up » dans la société québécoise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'effet direct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la liberté d'opinion a donné les pressions continues à Hydro-Québec de justifier son choix</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la pression des médias locaux envers le projet a exigé plus d'explications et les mesures de suivi</li> </ul>

<b>Protection environnementale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : la passion aux mouvements verts des citoyens québécois a été représentée par divers groupes écologistes durant les audiences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'effet direct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'effet direct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet positif : l'esprit de protection environnementale des citoyens québécois a été démontré l'effet sur la décision par leur attitude contre le projet du Suroît</li> </ul>
--	--	--	--	--

## 7. Discussion

Notre question de recherche visait à comprendre la contribution potentielle des institutions à une participation publique représentative, efficace, transparente et effective dans le processus décisionnel. Après l'analyse des deux cas en Chine et au Québec, nous cherchons à répondre à trois sous-questions : où se trouvent les sources de problèmes ? Est-ce que certaines institutions sont plus importantes que d'autres ? Et finalement, comment le transfert institutionnel peut-il contribuer à résoudre ces problèmes ?

### 7.1. Sources potentielles des problèmes liés à la participation publique aujourd'hui

Malgré les différences observées dans les chapitres 5 et 6, il existe néanmoins plusieurs problèmes communs aux deux cas. Il s'agit de deux enjeux de la participation publique qui sont remis en question dans les cas étudiés. Premièrement, les débats politiques en Chine, ensuite l'accord entre Hydro-Québec et les municipalités au Québec nous évoquent l'argument « irréaliste » de la participation publique équitable (Blondiaux, 2004, p.161). La participation publique est souvent influencée par les conditions externes des dispositifs participatifs. En conséquence, la décision qui découle de la participation n'est pas purement basée sur les débats rationnels et équitables, mais influencée par les intérêts politiques ou économiques. En d'autres mots, ceci résulte du décalage entre les institutions formelles et culturelles. Reprenons le cas des Trois Gorges : d'un côté, les règles, les lois et le système de consultation politique s'appliquent et se développent dans le temps pour mettre en place une meilleure participation ; de l'autre côté, les conditions politiques (idéologies, poursuite du « mérite » politique) sur lesquelles repose la participation publique ont grandement influencé sa diversité et son effectivité. La racine du problème réside dans les limites des institutions culturelles correspondantes. Il est extrêmement difficile pour les institutions formelles de définir et de cadrer toutes les activités possibles au cours de la participation publique ; même si nous pouvons continuer d'enrichir et de modifier la loi et les mandats des structures institutionnelles, elles ne peuvent pas couvrir toutes les dimensions et enjeux potentiels qui ne cessent pas d'être générés dans chaque cas. De façon parallèle, la LQE au Québec a 167 pages au total (2018), mais elle laisse des zones grises sur les rapports en « privé » entre le promoteur du projet et les acteurs. Il n'est donc pas réaliste de prétendre que seules les institutions formelles peuvent garantir une saine participation publique.

Un autre problème pratique liés à la participation publique, comme nous l'avons souligné plusieurs fois dans la revue de la littérature, est celui de la distribution inégale des ressources (politiques, économiques et sociales) (Blondiaux, 2004 ; Blondiaux, 2008 ; Sanders, 1997). Nous observons l'existence d'un groupe marginalisé dans les deux cas respectivement. Dans le cas chinois, il s'agissait de ressources politiques. Les habitants dans la région de construction ont manqué de moyens pour participer à la discussion et leur voix n'a pas été rapportée sur la scène publique pour se faire entendre. Ils ne pouvaient que dépendre des chercheurs de la CCPPC pour se prononcer à travers leurs propositions. Dans le cas québécois, les peuples Innus ont eu plus de ressources par rapport à ces habitants. Leur dénonciation a attiré l'attention des médias et ils ont été invités aux audiences. Cependant, ils restaient le groupe le moins puissant durant la participation : manque de connaissance sur les technologies et absence de traduction de documents ont rendu leur participation plus difficile que d'autres. Dans les deux cas, les institutions formelles n'ont pas réussi à équilibrer les différents participants et les rapports de force, et les plus faibles ont été obligés de se tourner vers les institutions culturelles en essayant de mobiliser la discussion sociale.

Ce problème montre aussi une des faiblesses de la participation publique au plan opérationnel. Dans le chapitre 1, nous avons vu que l'environnement politique réel ne produirait pas l'égalité des acteurs (Blondiaux, 2004 ; Sanders, 1997). Cependant, est-ce que ce problème est vraiment insurmontable ? Pour le projet des Trois Gorges, même les institutions culturelles n'étaient pas en faveur de ces habitants, majoritairement paysans, qui étaient obligés d'abandonner leur terre et de se déplacer vers une autre région. Marquée par un fort élitisme scientifique et technique, la couverture médiatique a montré la marginalisation du groupe d'opposants, malgré le nombre important d'habitants en général et ceux déplacés en particulier. En comparaison avec les peuples autochtones, les déplacés chinois étaient plus vulnérables même s'ils utilisaient la même langue et partageaient la même culture que la grande population. Nous voyons que, malgré l'existence du même problème d'inégalité, il est pire dans le cas des Trois Gorges que dans le cas de la Romaine. Cette différence est causée par le niveau différent d'institutionnalisation non seulement de la structure et de la loi, mais aussi des valeurs sociales par rapport à la participation publique. En d'autres termes, nous arrivons au constat que les deux problèmes identifiés

sont liés à la relation relative entre les institutions formelles (structuro-organisationnelles et légales) et culturelles ou axiologiques. Dans la section suivante, nous allons étudier cette différence plus en profondeur.

### 7.2. Le rôle et la transférabilité des institutions choisies

A travers l'analyse, nous observons qu'en général, parmi les 5 institutions (structure formelle, loi, scientificité/horizontalité, liberté d'opinion et protection environnementale), les institutions formelles (structure et loi) et la liberté d'opinion nous semblent les plus pertinentes pour apprécier la performance de participation publique. La valeur de protection environnementale, malgré son importance pour les projets hydroélectriques, ne sont cependant pas le facteur le plus crucial.

Les institutions différentes nous tracent une piste potentielle pour résoudre les problèmes observés ci-dessus. Comme nous l'avons souligné, les institutions québécoises ont permis d'atténuer le problème d'inégalité dans le cas de la Romaine. Si nous développons ces mêmes institutions en Chine, est-ce qu'elles introduiront aussi une meilleure participation publique ? Nous voyons que la Chine des années 1980-2000 a essayé d'appliquer un système similaire aux pays occidentaux démocratiques. Le copier-coller du modèle occidental, en dépit des côtés réussis, a soulevé rapidement des problèmes que nous avons identifiés dans le chapitre 5. Ici, nous cherchons à évaluer, le 5<sup>ème</sup> critère identifié, la transférabilité de la participation publique.

#### 1. BAPE : instrument principal de consultation et de médiation

Le BAPE est un excellent modèle d'institution participative formelle et structurelle pour plusieurs raisons. Nous avons déjà reconnu sa contribution du point de vue de la représentativité, l'efficacité, la transparence et à l'effectivité du résultat de la participation. Le savoir-faire du BAPE est déjà démontré par ces 40 ans d'expériences comme chien de garde de la gouvernance environnementale au Québec. Jusqu'aujourd'hui, il a déjà réalisé et publié 342 rapports (la Romaine est le no.256 (BAPE, 2018)). Parmi ces projets, le nombre de projets d'importance qui font l'objet d'audiences publiques a montré aussi une croissance. Entre 1980 et 1989, la moyenne annuelle d'audiences a été de 3, ce nombre a

augmenté à 7 entre 1990 et 1999 (Simard et Lepage, 2004, p.362). Nous avons vu l'organisation de 3 audiences juste pour le projet de la Romaine. En plus, après 40 ans du développement, la LQE est assez mature et couvre plusieurs dimensions de la gestion environnementale au Québec. En plus, la transférabilité a été déjà prouvée par la Commission nationale du débat public en France, inspiré par le BAPE (Simard et Lepage, 2004, p.363).

Dans le contexte chinois, une institution similaire au BAPE pourrait aussi favoriser une meilleure participation publique. Dans le cas du projet des Trois Gorges, un problème qui a influencé les effets de la participation était le choix de l'organisateur de la participation : le groupe de direction des conférences délibératives a été construit autour des membres du Ministère de l'Electricité et de l'Eau qui était le promoteur numéro 1 de la construction du projet. S'il avait existé une institution formelle, neutre, formée par un mélange de fonctionnaires de différents paliers gouvernementaux (provinciaux et nationaux), le processus aurait été probablement plus transparent et efficace. Par exemple, la discussion ne serait pas organisée en silo sans aucune communication interdisciplinaire.

En plus, le succès du BAPE est lié aussi à sa crédibilité et sa légitimité. Cette crédibilité est liée au fait qu'il représente les enquêtes et les audiences publiques : « au Québec, le BAPE incarne tout particulièrement cet idéal participatif » (Gauthier et Simard, 2011, p.41). En Chine, il manque une telle institution centrale indépendante qui regroupe et organise les dispositifs participatifs jusqu'à maintenant. Les consultations publiques ont été organisées de façon indépendante et spontanée par les promoteurs, les gouvernements locaux et la CCPPC. Elles ne sont pas considérées comme une étape nécessaire au cheminement du projet (voir la section 4.1.). En comparaison avec la CCPPC ou les consultations spontanées du gouvernement de différents niveaux, une institution similaire au BAPE a trois avantages principaux. Premièrement, puisqu'elle se spécialise dans le secteur de l'environnement au sens large (développement durable), son expertise lui permet de mieux saisir les problèmes soulevés par l'étude d'impact environnemental en donnant des recommandations professionnelles et spécifiques. Deuxièmement, la centralisation des consultations publiques permet l'enregistrement continu et complet des activités participatives. Ceci peut rendre l'accès à l'information des citoyens plus facile en ayant pas

à chercher l'information via divers départements gouvernementaux pour les cas similaires. Finalement, elle favoriserait le développement institutionnel. Par la répétition du travail consultatif, l'institution et ses personnels pourraient apprendre des expériences d'auparavant pour s'améliorer. Si la participation publique en Chine continue à s'organiser par différentes institutions, l'accumulation d'expérience nécessaire à l'apprentissage organisationnel demeure un défi (Simard, 2006).

## 2. Loi : le secteur environnemental et politique

En deuxième lieu, nous ne parlons pas seulement de l'institution légale dans le secteur environnemental (comme la LQE et la Loi sur la protection environnementale), mais aussi le système législatif en général. Dans le secteur environnemental, nous voyons que les mandats du BAPE et les procédures administratives pour valider la construction d'un projet sont clairement définis par la LQE. Ceci n'est pas le cas pour le projet des Trois Gorges : les procédures administratives sont définies non par une, mais plusieurs règles et annonces du Conseil d'État. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 7, ce manque de définition claire nous a donné beaucoup de difficultés à comprendre le processus décisionnel. Si la Loi sur la protection environnementale pouvait encadrer une institution de la sorte du BAPE ainsi que son rôle dans la prise de décision, le problème de la transparence serait facilement résolu.

Parallèlement, les nouveaux mandats de la CCPPC en tant qu'institution consultative ne sont pas encadrés par la loi (voir la section 4.2.4.). Malgré son existence assurée par le prologue de la Constitution (corrigée en 1982), les mandats et les responsabilités ont été donnés exclusivement par la réglementation du PCC (comme celle de 1980). C'est-à-dire que, même si la CCPPC est considérée comme une institution formelle importante, aucune loi écrite ne l'a légitimée. En conséquence, les activités participatives organisées par la CCPPC ne relèvent pas de la loi non plus : comme les rapports issus d'elle, nous voyons que la CCPPC existe bien, mais nous ne pouvons pas savoir exactement comment elle exerce son pouvoir, d'où ce pouvoir vient et quel effet elle pourrait donner sur la décision (Fan et Wang, 2001, p.11). Dans chaque cas, la réponse nous semble différente. Déjà en 2001, Fan et Wang ont souligné le risque lié à un manque d'institutionnalisation ; mais jusqu'à aujourd'hui, la CCPPC continue à soumettre les propositions, organiser les

conférences et les études sur le terrain en fonction de sa propre initiative. Il est donc urgent d'encadrer par une institution légale ces activités tout comme la LQE encadre le BAPE.

### 3. Horizontalité et liberté d'opinion : valeurs importantes

Enfin, les institutions culturelles sont sans doute les plus difficiles à « exporter » : les réformes peuvent se faire sous la direction de quelques élites politiques et sociales, mais les valeurs et les normes sociales ne se modifient pas aussi facilement. L'analyse dans les deux chapitres précédents nous montre que la différence la plus fondamentale entre la société chinoise et québécoise réside dans l'horizontalité et la liberté d'opinion. D'un côté, nous avons la gouvernance horizontale au Québec avec un certain retrait de l'État : différents acteurs sociaux s'engagent dans les affaires publiques et leur voix est rapportée honnêtement par les médias ; de l'autre côté, au sein d'un système politique « top-down » et centralisé, le gouvernement impose un contrôle assez strict des publications. Cet écart, voire opposition, entre deux types d'institutions culturelles rend un simple copier-coller des valeurs occidentales en Chine quasiment impossible à court terme.

Cependant, la liberté d'opinion est considérée comme une institution clé pour améliorer la participation publique en Chine. A travers la comparaison des tableaux 5 et 6.2, la contrainte imposée sur l'opinion publique en Chine n'a donné que des effets négatifs par rapport aux quatre critères tandis que la liberté d'opinion a reçu des échos positifs au Québec. Est-ce qu'il est vraiment impossible de la changer ? Nous parlons souvent de l'effet d'apprentissage des personnes dans la revue de littérature : les citoyens et les organisations peuvent apprendre à mieux exprimer leur point de vue et à accepter celui des autres par la réflexion rationnelle. Cela peut aussi avoir lieu du côté des institutions.

#### 7.3. Le développement institutionnel vers une meilleure participation publique ?

Dans le cas du projet des Trois Gorges, nous observons un développement institutionnel dans les années 1980. Nous nous intéressons dans cette dernière partie à la discussion sur les pistes à suivre pour créer et transférer une meilleure participation publique.

Nous commençons avec les deux formes de participation publique : agonistique et délibérative. Dans la revue de littérature, nous voyons que plusieurs auteurs (Fung et

Wright, 2003, par exemple) considèrent la forme agonistique comme une phase préparatoire à la forme délibérative de participation publique. Ici, au contraire, les cas nous montrent l'importance des deux formes de participation publique comme compléments pour la transférer et l'implanter dans un nouvel environnement. Dans l'objectif de réaliser une participation publique représentative, efficace, transparente et effective sur la décision finale, d'une part, les institutions formelles doivent permettre, définir et encadrer la forme délibérative de participation. Cette pression du haut vers le bas est particulièrement importante dans un contexte où les institutions axiologiques (surtout la liberté d'opinion) sont faibles. Il est donc important d'inclure la participation dans le processus décisionnel de façon officielle et ouverte. Prenons encore l'exemple du Québec, nous voyons clairement que le terme « participation publique » a été clairement inscrit dans la procédure administrative pour mettre en œuvre le projet. Au contraire, dans le cas chinois, nous ne trouvons pas le même terme dans la réglementation du Conseil d'État sur le projet de construction. La participation publique s'est réalisée dans le processus décisionnel de façon spontanée parce que le projet était assez important pour attirer l'attention de la CCPPC et des leaders politiques du pays. Ici, nous cherchons à engager le public du haut vers le bas : en Chine, le processus d'institutionnalisation est hiérarchisé. Les changements importants (modification du mandat, règle sur le rapport de faisabilité, règle sur le rapport d'impact environnemental, etc.) se sont réalisés non grâce à la demande des citoyens ou une pression externe, mais à la demande de leader(s) politique(s) du Conseil d'État et du comité permanent de l'ANP. Par conséquent, nous pouvons voir que certaines institutions formelles sont mises en place lorsque les institutions culturelles ne sont pas encore bien construites en Chine. Par exemple, il existe le conflit entre la Loi sur la protection environnementale et le manque de reconnaissance des problèmes environnementaux des citoyens chinois. Il faut noter que la protection environnementale a été valorisée par les médias officiels en 1995 pour la première fois (voir chapitre 4), une dizaine d'années plus tard que l'implantation de la Loi. Il n'est donc pas étonnant de voir cette rupture entre les deux types d'institutions : même si elles se développent ensemble, mais à deux rythmes différents. En fixant les mandats des structures formelles et des lois, les citoyens peuvent apprendre davantage comment la participation fonctionne et pourquoi elle est nécessaire.

En ce sens, la forme délibérative de participation publique pousse aussi la forme agonistique.

De manière parallèle, la forme agonistique devrait être soutenue par les institutions axiologiques. Cette forme, manifestée par les mouvements sociaux et les manifestations, pourrait atténuer les effets des incidents non prévus. Par exemple, elle serait capable de toucher les zones grises ambiguës pas encore définies par les institutions formelles. Dans le cas de la Romaine, nous voyons le questionnement de la société québécoise vis-à-vis l'accord entre Hydro-Québec et les municipalités, et il s'agit d'une surveillance du bas vers le haut qui pousse les institutions formelles et la forme délibérative à se compléter.

Ultimement, la « bonne » participation publique dans le monde réel ne veut pas dire un consensus absolu. En ce qui concerne les grands projets de construction, le conflit majeur réside dans le dilemme de développement vs environnement. Puisque les deux types de préoccupations semblent légitimes, il donne des difficultés supplémentaires d'arbitrage entre deux besoins. Cet arbitrage difficile, aussi souligné par plusieurs auteurs (Gauthier et Simard, 2011 ; Sabel, Fung et Karkkainen, 2000 ; Simard et Lepage, 2004), nous donne souvent l'impression que la décision prise subira toujours les critiques de part et d'autre peu importe le résultat de participation publique. Souvent, les citoyens étaient favorables aux projets d'infrastructure pour faciliter leur vie dans la mesure qu'ils ne soient pas « dans leur jardin » (« Not In My Backyard ») (Sabel, Fung et Karkkainen, 2000, p.4). Au Québec, Baril (2006) a également souligné le conflit entre le mandat limité du BAPE et la complexité de la question discutée aux audiences publiques. Selon lui, le problème persistera si le BAPE ne devient pas un vrai organisme de « planification de notre développement » (Baril, 2006, p.119). Le gouvernement québécois a parfois estimé que le BAPE n'a pas bien évalué « l'aspect économique des projets énergétiques de façon crédible et indépendante » (Baril, 2006, p.133). Certains mouvements à différents moments au cours des dernières décennies, comme *Pour un Québec lucide*, ont même remis en question la légitimité du BAPE et de la participation publique dans le secteur environnemental (Bouchard et al., 2005). Selon certains, les dispositifs participatifs ont amené à « l'intolérance et la méfiance [...] à l'endroit du développement économique et des grands projets » (Gauthier et Simard, 2011, p57). En conséquence, une bonne participation

publique doit être représentative, efficace, transparente et effective, mais elle devrait aussi être un processus d'ajustement et le décideur doit être toujours à la recherche d'un compromis, d'un point juste entre les différents besoins lorsque les acteurs veulent maximiser leurs intérêts.

Ceci dit, le résultat de la participation publique peut sembler décevant pour certains, mais le projet n'était pas un échec en entier. En fait, même si la participation publique est loin d'être parfaite, le barrage des Trois Gorges lui-même est devenu un des signes de modernisation et d'industrialisation après la réforme économique en 1978. Les techniciens chinois ont obtenu une centaine de brevets en mettant en place le projet. La production hydroélectrique a fourni à plusieurs régions de la Chine la ressource propre et renouvelable en remplaçant graduellement la production thermique (Fu, 2009, p.151-152). Puisque la participation n'est pas un jeu à somme nulle, les institutions devraient s'ajuster de plus en plus pour jouer un rôle d'intermédiaire afin de faciliter le compromis et l'acceptabilité sociale, tout comme le BAPE d'aujourd'hui dont le deuxième mandat (celui de médiation) a été plus accentué, qui cherche à « aider les participants à circonscrire leurs points de divergence et de convergence » (Gauthier et Simard, 2011, p.52) et finalement à « trouver les solutions acceptables » pour toutes les parties identifiées (Baril, 2006, p.148). Au Québec, avec le développement graduel en faveur de la gestion concertée de l'environnement (GCE) depuis le milieu des années 1990, on vise à faciliter l'atteinte du compromis par la création de nouveaux lieux de délibération et de négociation des citoyens, des représentants des groupes environnementaux, des industriels et des élus locaux. Ces lieux multiformes essaient d'« assurer l'établissement de priorités de développement durable » et de « promouvoir des stratégies d'actions concertées en vue d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux » à l'échelle régionale (Simard et Lepage, 2004, p.370 ; Sabel, Fung et Kakkainen, 2000). La nouvelle gestion environnementale ne dépend pas seulement de la participation publique au moment de la prise de décision pour un projet donné, mais des habiletés délibératives et de la volonté de s'engager en continu au cœur des enjeux environnementaux des communautés locales.

## **8. Conclusion**

A travers l'étude des deux cas, nous observons que la participation publique dans le projet des Trois Gorges se caractérise par un fort élitisme et des problèmes de manipulation des résultats. Ceci résulte d'un processus institutionnel du haut vers le bas en Chine depuis les années 1980. Même si la Loi sur la protection environnementale et la mise en valeur de la scientificité ont joué un rôle important dans la prise de décision, l'application laxiste de la réglementation et la politisation du problème après 1989 ont donné des difficultés supplémentaires à la réalisation d'une participation publique représentative, efficace, transparente et effective en Chine. De l'autre côté, la participation publique dans le projet de la Romaine apparaît plutôt comme modèle pour la situation chinoise. Nous remarquons surtout sa transparence et son degré d'institutionnalisation des structures formelles et des valeurs liées à la participation publique. Néanmoins, des faiblesses sont aussi apparues. Nous observons l'inégalité entre les participants et les difficultés de faire l'arbitrage entre le développement économique et la protection environnementale. A travers l'étude comparative des deux cas, nous notons aussi que, parmi les cinq institutions étudiées, les structures formelles, les lois et la liberté d'opinion ont eu plus d'influence sur la participation publique en termes de représentativité, d'efficacité, de transparence et de son output sur la décision finale.

Ces observations nous permettent de répondre à notre question de recherche proposée au début de la thèse : comment les expériences québécoises de participation peuvent-elles servir au cas chinois ? Et les expériences chinoises sont-elles transférables à d'autres cas des pays en développement ? Vu le processus « top-down » d'institutionnalisation de la participation publique dans le projet des Trois Gorges et la culture politique centralisée, nous proposons un modèle à l'encontre de celui étudié en Occident : de la forme délibérative d'abord, pour ensuite viser le développement de la forme agonistique. Nous commençons par la mise en place des institutions formelles qui s'accompagnent de l'apprentissage et du développement des institutions axiologiques. D'abord, une institution procéduro-organisationnelle inspirée du BAPE est fort nécessaire dans le contexte chinois, qui permet d'unifier, de planifier et de mettre en œuvre les activités de participation. Dans ce cadre formel, nous attendons que les citoyens chinois, dont la majorité n'ont pas encore vu la nécessité de la participation jusqu'à aujourd'hui (Xie et al., 2014), osent finalement

faire entendre leur voix et s'engagent de plus en plus dans les affaires publiques à travers l'apprentissage en pratique.

L'expérience chinoise du projet des Trois Gorges enseigne une leçon importante sur le lien entre les institutions formelles et axiologiques à d'autres cas des pays en développement. Quand le gouvernement du pays en développement a la volonté de mettre en place les pratiques occidentales, il faut d'abord évaluer si les institutions axiologiques correspondantes peuvent les légitimer, particulièrement celle de la liberté d'opinion, qui se trouve au cœur de la participation publique.

Cette idée est partagée par plusieurs chercheurs en « délibération autoritaire » (He et Warren, 2017 ; Jiang, 2011). Selon He et Warren (2017), cette délibération autoritaire est expliquée par une combinaison du régime politique autoritaire (pour distribuer le pouvoir) et de la gouvernance délibérative (pour prendre les décisions). Comme nous l'avons vu dans le cas du projet des Trois Gorges, une participation publique démocratique fait face aux problèmes d'insuffisance de légitimité de la société chinoise et les élites politiques ne possèdent pas toutes les ressources pour consulter (comme les membres de la CCPPC). Selon eux, la délibération autoritaire, malgré ses problèmes, nous amène un jour à un empowerment démocratique en Chine par les effets d'apprentissage de la participation publique (Blondiaux, 2004 ; Michels, 2011). En d'autres termes, le développement d'institutions formelles, résultat d'une certaine manière de l'influence internationale, et en partie déjà en place, devrait participer au développement d'institutions axiologiques avec le temps. Ceci aura comme résultat le développement d'une participation délibérative (formelle) et d'une délibération agonistique supportée par de nouvelles valeurs et idées qui permettra une tension assurant un meilleur équilibre. Le renforcement de la société civile (institutions axiologiques) permettra ainsi un rapport de force plus grand pour les citoyens.

Comme toutes les recherches, cette thèse a ses propres limites méthodologiques. D'abord, le manque des données de première main pouvait conduire à un plus grand biais de la recherche. Déjà, les auteurs originaux n'étaient pas complètement neutres et leur position pouvait influencer l'interprétation des faits. Basée sur ces données, cette recherche risque de tomber dans le piège de la « double interprétation ». Ensuite, les difficultés de trouver les sources officielles pour le cas chinois ont aggravé ce problème de distorsion. Certaines

informations ont été tirées de la recherche des autres et nous risquons de ne pas avoir d'autres versions de la « réalité » pour avoir une vision plus globale et plus objective des faits.

Malgré les difficultés méthodologiques, nous avons proposé un cadre pour l'évaluation et la comparaison de la participation publique et par la réponse à ces deux questions, nous avons finalement proposé une piste différente pour pratiquer la participation publique dans le contexte des pays en développement. Nous avons identifié les parties institutionnelles transférables (la structure formelle centralisée comme le BAPE) et aussi les conditions institutionnelles nécessaires pour avoir une saine participation publique. En fait, cette recherche a mis en lien la participation publique avec les institutions. Nous ne cherchons pas seulement à évaluer la participation publique elle-même par la confrontation des cas retenus, mais aussi à trouver les sources de différences par une explication néo-institutionnaliste sociologique : nous avons bien tenté de briser la dichotomie traditionnelle en sciences sociales qui sépare souvent les dispositifs structurels des aspects culturels.

Aujourd'hui, le projet des Trois Gorges continue de subir les critiques, de la cause potentielle du tremblement de terre à la source du climat anormal (Li et Yang, 2013). De l'autre côté, de plus en plus de protestations contre les projets de construction polluants se font entendre (Li et al., 2017). Est-ce que le projet des Trois Gorges et la participation publique dans son processus décisionnel ont échoué ? Peut-être. Mais la participation publique en Chine n'est certainement pas un échec. Dans les cendres, une flamme claire vacille.

## **Bibliographie**

Audet, René, sous la direction de Chaloux, Annie, « Le discours et l'action publique en environnement », *L'action publique environnementale au Québec : entre local et mondial*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, p.19-36.

Association canadienne des barrages, 2017, [https://www.imis100ca1.ca/cda/Francais/Barrages au Canada/Francais/Barrages au Canada.aspx](https://www.imis100ca1.ca/cda/Francais/Barrages%20au%20Canada/Francais/Barrages%20au%20Canada.aspx)

Audiences publiques du BAPE (DM94), « Mémoire du Conseil des Innus de Pakua Shipi et du Conseil des Innus de Unamen Shipu », décembre 2008 : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/La%20Romaine/documents/DM94.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, « Projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois par Hydro-Québec », Gouvernement du Québec, 2003.

Boutin, Vicky, « La saga du Suroît », dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, 2005, p. 554-557.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, « Projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine », Gouvernement du Québec, 2009.

Barthel, Pierre-Arnaud, sous la direction de Dakar et al., 2008. « Faire la ville à Tunis sans les citoyens? », *Participations citoyennes et action publique*: pages 15-47.

Bherer, Laurence, Gauthier, Mario et Simard, Louis, *The Professionalization of Public Participation*, Routledge, New York, 2017.

Bernatchez, Jean et Turgeon, Jean, sous la direction de Gauthier, Benoît et Bourgeois, Isabelle, « Les données secondaires », *Recherche sociale*, Presses de l'Université du Québec, 6<sup>ème</sup> édition, 2016, p.503-538.

Bouchard, Lucien et al., *Pour un Québec Lucide*, pourunquebeclucide.com

Callon, Michel et al., *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, Paris, 2001.

Campenhoudt et Quivy. « Première étape : la question de départ ». Dans : *Manuel de recherche en sciences sociales*. pp. 22-37. 4<sup>ème</sup> édition, 2011.

Couture, Pierre, « Hydro-Québec veut lancer un nouveau mégaprojet hydro-électrique en 2020 », *Le Journal de Québec*, 2016, <http://www.journaldequebec.com/2016/10/26/hydro-quebec-veut-un-nouveau-megaprojet-hydro-electrique-pour-2020>

Côté, Guy-Serge et Lalonde, Louis, sous la direction d'Annie Chaloux, « L'institutionnalisation de la gestion publique de l'environnement au Québec », *L'action publique environnementale au Québec : entre local et mondial*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, p.111-127.

Côté, Patricia, « L'impact des changements institutionnels dans le secteur de la protection environnementale en Chine », Université d'Ottawa, 2011.

Conseil d'État de la République populaire de Chine, « Décision du Conseil d'État sur la réforme du régime d'investissement », Gouvernement central de la République populaire de Chine, publié le 12 août 2005 : [http://www.gov.cn/zwggk/2005-08/12/content\\_21939.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2005-08/12/content_21939.htm) (consulté le 28 février 2018)

Conseil d'État de la République populaire de la Chine, « Annonce de distribuer la planification de cinq ans : la section de protection environnementale », site officiel du Gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine, 2011, décret numéro 42, [http://www.gov.cn/zwggk/2011-12/20/content\\_2024895.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2011-12/20/content_2024895.htm)

Corbeil, Michel, « Le Plan Nord devient « le Nord pour tous » », *Le Soleil*, publié le 31 octobre 2014 : <https://www.lesoleil.com/affaires/le-plan-nord-devient-le-nord-pour-tous-d0a3d8a47ffa6ab227bda901a41b2499> (consulté le 2 mars 2018)

Dai, Qing, Patricia Adams, John Thibodeau, and Earthscan Canada. 1994. *Yangtze! Yangtze!* English ed. London ; Toronto: Earthscan.

Dai, Qing, 1993. "The Three Gorges Dam Project and Free Speech in China." *Chicago Review* 39 (3): 275–278.

Dai, Qing, « Mémoires du 4 juin », *New York Times China*, publié le 4 juin 2014 : <https://cn.nytimes.com/china/20140604/cc04daiqing/>

DiMaggio, Paul J. et Powell, Walter W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Les sciences du politique aux États-unis : I. Histoire et paradigmes*. p. 113-154.

Dr. Sun Yat-Sen Academic Research Site, « Chronologie du père de la République » : [http://sun.yatsen.gov.tw/content.php?cid=s01\\_01\\_01\\_01](http://sun.yatsen.gov.tw/content.php?cid=s01_01_01_01) (consulté le 26 février 2018)

Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, “ Chronology of Three Gorges Project” , 2017, <http://www.china-embassy.org/eng/zt/sxgc/t36515.htm>

Fan, Zhongxin et Wang, Yibai, « 论人民政协的民意机关化与法制化 (L'institutionnalisation et la législation de la CCPPC) », *法商研究 (Etude de la loi et du commerce)*, 2001 Volume 2.

Feng, Zidao, « 长江三峡工程的重要史料 (Historique importante du projet des Trois Gorges sur le fleuve Yangtzé) », *湖泊科学 (Science de lac et de rivière)*, Vol 2., No.2, Décembre 2009, p.80-85.

Fortin, Julie, « La dynamique de communication entre Hydro-Québec et les Innus dans le cadre du projet de la Romaine », *Maîtrise en communication publique Maître ès arts (M.A.)*, Université Laval, 2014.

Francoeur, Louis-Gilles, « Parizeau gèle le projet Grande-Baleine », *Le Devoir*, Montréal, 19 novembre 1994, A1.

Fu, Teng. 2009. “Dams and Transnational Advocacy: Political Opportunities in Transnational Collective Action.” Ph.D., United States -- District of Columbia: The Catholic University of America. <http://search.proquest.com/socialsciences/docview/304862911/abstract/9DDE9894533340DBPQ/9>

Gagnon, André (1973). "La Baie-James indienne, texte intégral du jugement du juge Albert Malouf", Saint-Lambert, Éditions du jour, p. 19.

Gauthier, M. et L. Simard (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.

Gauthier, M. et L. Simard, L. 2011. « La gouvernance par la mise en discussion publique des grands projets : le cas du BAPE », dans C. Rouillard et N. Burlone (dir.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, Collection gouvernance et gestion publique, p. 191-215.

Gauthier, Benoît et Isabelle Bourgeois, *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 6ième édition, Presses de l'Université du Québec. 2016.

Gauthier, Mario et Simard, Louis, sous la direction de Chaloux, Annie, « Le BAPE et l'institutionnalisation de la participation publique », *L'action publique environnementale au Québec : entre local et mondial*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, p.129-151.

Gazibo, Mamoudou, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *L'approche néo-institutionnaliste en science politique*, Volume 21, numéro 3, 2002, p.139-160.

Gouvernement du Québec, Plan d'action 2006-2012 : Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir », Québec, 2008, [http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/changements/plan\\_action/2006-2012\\_fr.pdf](http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/2006-2012_fr.pdf) consulté le 1 décembre 2017

Gouvernement du Québec, « Décret 563 – 2004 », Gazette officielle du Québec, 7 juillet 2004, 136e année, no. 27, Editeur officiel du Québec, 2005 : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=42638.PDF> (consulté le 20 janvier 2018)

Harvey, Christian, « Barrage Daniel-Johnson et centrale Manic 5, symboles de la modernité québécoise », *Centre de recherche sur l'histoire et le patrimoine de Charlevoix*, consulté le 15 janvier 2018 : <http://www.ameriquefrancaise.org/fr/article-563/Barrage%20Daniel-Johnson%20et%20centrale%20Manic%205,%20symboles%20de%20la%20modernit%C3%A9%20qu%C3%A9bécoise%20-%209#9>

He, Baogang et Warren, Mark E. “Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development”, *Perspectives on Politics*, Volume 9, Issue 2 June 2011, pp. 269-289: <https://doi.org/10.1017/S1537592711000892>

Hendricks, Carolyn M. “Deliberative governance in the context of power”, *Policy and Society* 28 (2009), pages 173–184.

Hervier, Louis, sous la direction de Boussaguet, Laurie et al., “ Néo-institutionnalisme sociologique” , Dictionnaire des politiques publiques, 3ème Édition, Presses de Sciences Po, 2010, p.374-383.

Hogue, Clarence, Bolduc, André et Larouche, Daniel, *Québec : un siècle d'électricité*, Montréal, Libre expression, 1979.

Hu, Xiaoxiu, « 新中国成立六十年来人民政协制度功能变迁考察 », *毛泽东邓小平理论研究*, Vol. 9, 2009, p.30-33.

Huang, Z. et Wu, B., *Three Gorges Dam*, Science Press and Springer-Verlag GmbH Germany, 2018, [https://doi.org/10.1007/978-3-662-55302-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-662-55302-2_2)

15

Huaut, Isabelle et Leca, Bernard, « Pouvoir : une analyse par les institutions », *Revue française de la gestion*, N° 193, Lavoisier, Paris, 2009 : DOI:10.3166/RFG.193.p.133-149.

Hydro-Québec, « 1960-1979 – La 2e étape de la nationalisation : les grands défis », Histoire de l'électricité au Québec, Site officiel de Hydro-Québec : <http://www.hydroquebec.com/histoire-electricite-au-quebec/chronologie/2e-etape-de-la-nationalisation.html> (consulté le 18 janvier 2018)

Hydro-Québec, « 1997-... – Une nouvelle dynamique de développement », Histoire de l'électricité au Québec, Site officiel de Hydro-Québec : <http://www.hydroquebec.com/histoire-electricite-au-quebec/chronologie/nouvelle-dynamique-developpement.html> (consulté le 18 janvier 2018)

Hydro-Québec Production, « Plan stratégique 2004 – 2008 », 2004

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : Etude d'impact sur l'environnement », 2007

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2009 », publié en mai 2010 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-2009.pdf>

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2010 », publié en juin 2011 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-2010.pdf>

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2011 », publié en juillet 2012 : [http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/2012E0556\\_Romaine\\_Bilan\\_2011\\_BR.pdf](http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/2012E0556_Romaine_Bilan_2011_BR.pdf)

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2012 », publié en juillet 2013 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-2012.pdf>

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2013 », publié en juillet 2014 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-2013.pdf>

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2014 », publié en juillet 2015 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-environnement-2014.pdf>

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2015 », publié en juillet 2016 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-environnement-2015.pdf>

Hydro-Québec Production, « Complexe de la Romaine : bilan des activités environnementales 2016 », publié en juillet 2017 : <http://www.hydroquebec.com/data/romaine/pdf/romaine-bilan-environnement-2016.pdf>

Joseph-Blais, Marlène, « Hydro-Québec met un frein à la construction de Romaine-4 », Radio-Canada, publié le 11 avril 2017 : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1027514/hydro-quebec-construction-chantier-romaine-4>

Legault, Nicholas, « Analyse de la communication responsable d'une organisation : étude de cas sur Hydro-Québec et le projet de la Romaine », Mémoire de la maîtrise, *Université de Montréal*, juillet 2015

Le Monde, « Le dauphin blanc du Yangtsé se serait éteint », publié le 8 août 2007 : [http://www.lemonde.fr/planete/article/2007/08/08/le-dauphin-blanc-du-yangtse-se-serait-eteint\\_943045\\_3244.html#bSqqr0ZMGvVZFkF8.99](http://www.lemonde.fr/planete/article/2007/08/08/le-dauphin-blanc-du-yangtse-se-serait-eteint_943045_3244.html#bSqqr0ZMGvVZFkF8.99) (consulté le 27 février 2018)

Li, Mengjuan, « 解析环保总局升部 35 年历程：发展为环保让路 (35 ans vers un ministère : la protection environnementale mis en avant du développement) », Sina News, publié le 17 mars 2008 : <http://news.sina.com.cn/c/2008-03-17/092515164141.shtml> (consulté le 20 janvier 2018)

Li, Rui, « 对历史负责到底：回忆三峡工程上马过程的始末 (Sois responsable à l'histoire : une réflexion sur la mise en œuvre du projet des Trois Gorges) », *Modern China Studies*, 1999 Issue 3 : <http://www.modernchinastudies.org/us/issues/past-issues/66-mcs-1999-issue-3/504-2012-01-01-10-06-23.html>

Li, Yanwei et al., "Governing environmental conflicts: A comparative analysis of ten protests against industrial facilities in urban China", *Local Government Studies*, 43:6, p. 992-1013, DOI: 10.1080/03003930.2017.1375

March, James G. et Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York, 1989.

Mei, Xue, « 三峡工程论证决策中的人民政协民主协商 (La démocratie délibérative de la CCPPC dans la prise de décision du projet des Trois Gorges) », *世纪行*, 2008 Issue no.10, p.32-35.

Ministère de la Protection environnementale de la République populaire de Chine, Planification de cinq ans, site officiel : [http://www.mep.gov.cn/gzfw\\_13107/ghjh/wngh/](http://www.mep.gov.cn/gzfw_13107/ghjh/wngh/) (consulté le 25 janvier 2018)

Ministère de la protection environnementale de la République populaire de Chine, « History », site officiel : [http://english.sepa.gov.cn/About\\_SEPA/History/](http://english.sepa.gov.cn/About_SEPA/History/) (consulté le 23 mars 2018)

Ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, « Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) », modifiée le 23 mars 2018 : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/lqe20180323.pdf> (consulté le 23 avril 2018)

Michels, Ank, « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ? », *Revue*

*Internationale des Sciences Administratives* 2011/2 (Vol. 77), p. 275-296. DOI 10.3917/risa.772.0275

Morin, Liane, « La participation en amont de grands projets d'aménagement : les effets sur le projet et ses acteurs », Mémoire présenté à la Faculté de l'Aménagement, *Université de Montréal*, 2016.

Jegen, Maya, « L'Etat, L'Environnement et le Développement durable », *L'administration contemporaine de l'État – Une perspective canadienne et québécoise*, Presse de l'Université du Québec, 2012, p.597-518.

Jiang, Min, "Authoritarian Deliberation: Public Deliberation in China", *The Electronic Journal of Communication*, Volume 20 Numbers 3 & 4, 2010 : <http://www.cios.org/EJCPUBLIC/020/2/020344.html>

Kahane, David; Loptson, Kristjana; Herriman, Jade; and Hardy, Max (2013), "Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation," *Journal of Public Deliberation*: Vol. 9: Iss. 2, Article 2 : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art2>

OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Canada 2000*, OCDE Publications, 2000

Padovani, Florence. 2006. "The displaced people of the Trois Gorges: a discreet arrival in the Chinese economic capital." *Perspectives chinoises* 95: 18–27.

Padovani, Florence. 2004. « Migrations forcées et grands travaux hydrauliques en Chine : le cas du barrage des Trois Gorges », *Le Yangzi et le Rhône, Géocarrefour*, Vol.79/1 2004, p.27-34

People net, « Contexte de nouvelle : les dix records mondiaux battus par le projet des Trois Gorges », publié le 6 juin 2006 : <http://politics.people.com.cn/GB/1026/4439130.html>

Qian, Xiangli, *Histoire de la République populaire de Chine : Volume 5 – Point de virage*, Presse de l'Université chinoise de Hong Kong (CUHK), 2008.

Sabel, C., A. Fung et B. Karkkainen (2000). *Beyond Backyard Environmentalism*, Boston, Beacon Press, 117 p.

Site officiel de la CCPPC : <http://www.cppcc.gov.cn/CMS/icms/standard/search/newquery.jsp?userinput=%E4%B8%89%E5%B3%A1&source=1>

Site officiel de la CCPPC, « Partie I : Introduction », publié le 26 septembre 2011 : <http://www.cppcc.gov.cn/2011/09/26/ARTI1317001118781509.shtml> (consulté le 20 mars 2018)

Radio-Canada, « Complexe hydroélectrique de la Romaine : Accord de principe avec les Innus de Natashquan », publié le 1 avril 2008 : [http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/04/01/005-romaine-entente\\_n.asp](http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/04/01/005-romaine-entente_n.asp)

Radio-Canada, « Feu vert du BAPE », publié le 5 mars 2009 : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/428735/bape-la-romaine>

Radio-Canada, « Un travailleur meurt sur le chantier de Romaine-4 », publié le 10 décembre 2016 : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1005074/accident-travail-mort-chantier-romaine-4-luc-arpin-entreprise-ebc>

Radio-Canada, « Trois accidents mortels en sept ans au chantier de la Romaine », publié le 17 août 2016 : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/798102/accidents-mortels-chantier-complexe-hydroelectrique-romaine>

Reeves-Latour et Audet, René, sous la direction de Chaloux, Annie, « Le mouvement vert au Québec », *L'action publique environnementale au Québec : entre local et mondial*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, p.37-50.

Robillard, Alexandre, « Charest donne le coup d'envoi des travaux de La Romaine », La Presse Canadienne, publié le 13 mai 2009 : <https://www.lesoleil.com/affaires/charest-donne-le-coup-denvoi-des-travaux-de-la-romaine-ce9ce09a39e8455fa85779860da4253c>

Rowe, Gene et Frewer, Lynn J., “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation” , *Science Technology Human Values*, Vol.25, numéro 1, 2000, p.3-29.

Savoie, Phillippe, « Impacts du barrage des Trois Gorges sur le développement durable de la Chine », *Vertigo*, Volume 4 Numéro 3, 2003, <https://vertigo.revues.org/3899?lang=en>

Shields, Alexandre, « Pourquoi a-t-on lancé le projet de la Romaine? », *Le Devoir*, 2014, <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/401154/hydro>

Shu, Dan, sous la direction de, *Manuel du management des projets de construction*, China Legal Publishing House, 2006.

Simard, Louis et Lepage, Laurent, sous la direction de Robert Bernier, « Gestion Publique de l'environnement au Québec : Quel bilan à l'heure de la concertation ? », *L'État québécois au XXIe siècle*, Presses de l'Université du Québec, 2004, p.351-381.

Simard, Louis et Côté, Guy-Serge, *La consultation préalable : Rapport réalisé pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Ecole d'études politiques, Université d'Ottawa, 2010.

Société du Plan Nord, « Priorités », <https://plannord.gouv.qc.ca/fr/priorites-daction/>, consulté le 18 novembre 2017.

Smith, Graham, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge Press, 2009.

Soysal, Yasemin, *Limits of Citizenship*, The University of Chicago Press, 1995

Soud, Ibrahim, « Paramètres De Résistance De L'interface Gravier-Enrobé Bitumineux Du Barrage De La Romaine-2 », Département De Génie Civil Faculté Des Sciences Et De Génie Université Laval, 2012.

Stone, Alec. (1992). “ Le néo-institutionnalisme : défis conceptuels et méthodologiques”, *Politix*, 20 : p.156-168.

Tian, Fang, « 周培源与三峡工程论证 (Peiyuan Zhou et la délibération sur le projet des Trois Gorges) », *同舟共济 (Revue officiel de la CCPPC provinciale de Guangdong)*, 1995, no.2 : <http://sanxia2008.org/content.aspx?z=310&f=4&s=61&t=1>

Tang, Wenfant, *Public opinion and political change in China*, Stanford University Press, Stanford, California, 2005.

Vincent, Sylvie, « Le projet de la rivière Romaine vu et rapporté par la presse écrite1 », *Recherches amérindiennes au Québec*, 38(2-3), 2009, p.148–152. doi:10.7202/039803ar

Watts, Jonatha, “China warns of 'urgent problems' facing Three Gorges dam”, *The Guardians*, publié le 20 mai 2011: <https://www.theguardian.com/world/2011/may/20/three-gorges-dam-china-warning>

Wang, Weiluo, « 从 “三峡工程环境影响评价” 的变化看科学如何沦为政治的婢女 (La science politisée : une vision à travers le changement dans l'Etude sur l'impact environnemental du projet des Trois Gorges) », *Modern China Studies*, 2002, Issue 4 :

<http://www.modernchinastudies.org/us/issues/past-issues/79-mcs-2002-issue-4/1263-2012-01-06-08-38-50.html> (consulté le 21 mars 2018)

Tessier, Charles, Guay, Jean-Herman et Dostie-Goulet, Eugénie, sous la direction d'Annie Chaloux, « Le vote pour le Parti vert du Canada », », *L'action publique environnementale au Québec*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, p.53-72.

Tremblay-Racicot, Fanny R. et Mercier, Jean, sous la direction d'Annie Chaloux, « Les instruments de politique publique », *L'action publique environnementale au Québec*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2017, p.91-110.

Wu, Mei. 1993. "Expressing Dissent: Politics, Media and Environment Issues in China: The Case of the Media Debate on the Three Gorges Project." M.A., Canada: Concordia University (Canada).  
<http://search.proquest.com/socialsciences/docview/304086940/abstract/4FB5AB7607A54AF0PQ/1>.

Xie et al., « Understanding project stakeholders' perceptions of public participation in China's infrastructure and construction projects », *Engineering, Construction and Architectural Management*, Vol. 21 No. 2, 2014, p. 224-240.

Yang, Lin, « China's Three Gorges Dam Under Fire », *Time*, 2007, <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1671000,00.html>

Yang, Jiangming, *Environmental Management in Mega Construction Projects*, East China University of Science and Technology Press and Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2017.

Yin, Robert K., *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series*, Volume 5, 1984.

Yu, Bin, "Bounded Articulation: An Analysis of CPPCC Proposals, 2008-12" , *Journal of Chinese Political Science*, Cincinnati, 2015, p.425-449.

Zhang, He, « 郭来喜: “三峡论证报告, 我为何不签字?” (Laixi Guo : pourquoi est-ce que je n'ai pas signé sur le rapport de délibération de Trois groges ?) », *Observation des*

Trois Gorges, publié le 26 juin 2011 :  
<http://www.sanxia2008.org/content.aspx?z=644&f=4&s=61&t=1>